Strasbourg, 13 octombrie 2026

CDL-AD(2026)023

Orig.: engl.

(traducere neoficială)

COMISIA EUROPEANĂ PENTRU DEMOCRAȚIE PRIN DREPT
A CONSILIULUI EUROPEI
(COMISIA DE LA VENEȚIA)

GRECIA

OPINIE URGENTĂ

PRIVIND

MODIFICĂRILE LEGISLATIVE DIN 2026 PRIVIND REGISTRUL ORGANIZAȚIILOR NEGUVERNAMENTALE, REGISTRUL MEMBRILOR ONG ȘI RĂSPUNDEREA PENALĂ A MEMBRILOR ONG ÎNREGISTRAȚI

Emisă la 28 septembrie 2026,
în temeiul art. 14a din Regulamentul de procedură
revizuit al Comisiei de la Veneția

Aprobată de Comisia de la Veneția în cadrul celei de-a 148-a sesiuni plenare
(Veneția, 9-10 octombrie 2026)

pe baza comentariilor formulate de

Dl Martin KUIJER (membru, Țările de Jos)
Dl Lauri MÄLKSOO (membru, Estonia)
Dna Mary O'TOOLE (membru supleant, Irlanda)

Cuprins

I. Introducere 3
II. Context 3
A. Domeniul de aplicare al opiniei 3
B. Contextul local 4
C. Modificările legislative din 2026 5
1. Context 5
2. Modificările 6
a. Registrul ONG-urilor și Registrul membrilor ONG: art. 114 din Pactul privind azilul 6
b. Infracțiunile de facilitare: art. 24 și 25 din Codul migrației 8
III. Analiză 9
A. Registrul ONG-urilor și compatibilitatea sa cu dreptul la libertatea de asociere 9
1. Cadrul de analiză 9
2. Prevăzută de lege 10
a. Domeniul de aplicare al Registrului ONG-urilor 10
b. Domeniul de aplicare al Registrului membrilor ONG 10
c. „Autoritatea competentă” și puterea discreționară administrativă 11
d. Obligațiile de dezvăluire publică 13
e. Concluzie 13
3. Urmărirea unui scop legitim 13
4. Necesară într-o societate democratică 15
a. Sfera verificărilor cazierului judiciar 15
b. Domeniul de aplicare al Registrului membrilor ONG 17
c. Pragul de finanțare 17
d. Obligațiile de raportare și obligațiile de dezvăluire publică 18
e. Sancțiuni – radierea 18
f. Posibila suprapunere a obligațiilor suplimentare de raportare 19
g. Concluzie 20
B. Art. 24 și 25: răspunderea penală a ONG-urilor înregistrate și a membrilor acestora 21
1. Claritatea juridică și scutirile de răspundere penală 21
2. Răspunderea penală agravată 23
3. Posibila radiere: răspunderea organizației pentru fapte individuale 25
IV. Concluzii 26

I. Introducere

1. Prin scrisoarea din 29 iunie 2026, Comisia pentru respectarea obligațiilor și angajamentelor statelor membre ale Consiliului Europei (Comisia de monitorizare) a solicitat Comisiei de la Veneția a Consiliului Europei o opinie urgentă cu privire la modificările din 6 februarie 2026 aduse legislației Greciei în materia azilului și migrației, referitoare la Registrul organizațiilor neguvernamentale grecești și străine (Registrul ONG-urilor), la Registrul membrilor ONG și la dispozițiile privind răspunderea penală a ONG-urilor și a membrilor acestora (CDL-REF(2026)038-e).

2. Cererea de elaborare a opiniei prin procedura de urgență a fost autorizată de Biroul extins al Comisiei de la Veneția, în temeiul art. 14a din Regulamentul de procedură revizuit al Comisiei.

3. Dl Martin Kuijer, dl Lauri Mälksoo și dna Mary O'Toole au acționat în calitate de raportori pentru prezenta opinie.

4. La 31 august 2026, raportorii, împreună cu Secretariatul, au organizat întâlniri online cu reprezentanți ai societății civile, ai mediului academic și ai organizațiilor internaționale. La 9 și 10 septembrie 2026, o delegație a Comisiei, alcătuită din raportori, însoțiți de dna Delphine Freymann și dna Tone Sørfonn Moe din cadrul Secretariatului, a efectuat o vizită la Atena și a avut întrevederi cu ministrul migrației și azilului, cu reprezentanți ai diverselor ministere, cu președintele Consiliului de Stat, cu Autoritatea Națională pentru Transparență, cu Comisia Națională pentru Drepturile Omului, cu Ombudsmanul elen și cu reprezentanți ai majorității parlamentare și ai opoziției. Comisia mulțumește autorităților pentru excelenta organizare a acestei vizite.

5. Prezenta opinie urgentă a fost elaborată pe baza traducerii în limba engleză a articolelor relevante. Este posibil ca traducerea să nu reflecte cu exactitate versiunea originală în toate privințele.

6. Prezenta opinie urgentă a fost redactată pe baza comentariilor raportorilor, precum și a rezultatelor întâlnirilor online și fizice și a comentariilor scrise primite. În conformitate cu pct. 10 din Protocolul Comisiei de la Veneția privind elaborarea opiniilor urgente (CDL-AD(2018)019), proiectul de opinie urgentă a fost transmis autorităților Greciei la 23 septembrie 2026 pentru comentarii. Opinia urgentă a fost apoi emisă la 28 septembrie 2026, în temeiul art. 14a din Regulamentul de procedură revizuit al Comisiei de la Veneția. Aceasta a fost aprobată de Comisie în cadrul celei de-a 148-a sesiuni plenare (Veneția, 9-10 octombrie 2026).

II. Context

A. Domeniul de aplicare al opiniei

7. Prezenta opinie va examina compatibilitatea modificărilor din 6 februarie 2026 aduse legislației grecești în materie de migrație și azil (prevăzute de Legea nr. 5275/2026, denumită în continuare Legea privind migrația legală din 2026) cu standardele Consiliului Europei. În mod specific, se va concentra asupra modificărilor aduse art. 78 din Codul azilului (Legea nr. 4939/2022), înlocuit în prezent de art. 114 din Pactul privind azilul (Legea nr. 5307/2026), și asupra art. 24 și 25 din Codul migrației (Legea nr. 5038/2023), astfel cum au fost modificate prin art. 15 și 16 din Legea privind migrația legală din 2026.

8. Art. 114 din Pactul privind azilul constituie temeiul juridic al Registrului organizațiilor neguvernamentale grecești și străine (Registrul ONG-urilor) și al Registrului membrilor ONG, în timp ce art. 24 și 25 din Codul migrației urmăresc să transpună în dreptul elen art. 1 alin.

(1) din Directiva 2002/90/CE a UE („Directiva privind facilitarea”), care impune statelor membre să incrimineze infracțiunea intenționată de facilitare.

9. Comisia va analiza textul consolidat al articolelor în urma modificărilor din 6 februarie 2026, pentru a evalua dispozițiile. Opinia nu abordează conformitatea dispozițiilor cu dreptul Uniunii Europene.

B. Contextul local

10. Grecia este unul dintre principalele state de la frontierele externe ale Uniunii Europene și se află în centrul fenomenului migrației de la criza migrației din 2015–2016. Grecia continuă să primească un număr semnificativ de solicitanți de azil și migranți într-un mediu complex și dificil, în care sunt frecvent necesare operațiuni de salvare a vieților.[1]

11. Grecia dispune de mai multe structuri de cazare pentru solicitanții de azil și migranți. Aceste structuri oferă o gamă de servicii, inclusiv asistență și informare juridică, sprijin psihosocial, asistență medicală și în materie de sănătate, interpretare, protecție și sprijin pentru persoanele vulnerabile, precum și alte servicii umanitare sau legate de primire. În cursul vizitei, delegația a fost informată că organizațiile societății civile au jucat un rol esențial în răspunsul la nevoile urgente apărute odată cu izbucnirea bruscă a crizei migrației în Grecia. Deși statul a dezvoltat și a consolidat ulterior structurile de cazare, ONG-urile continuă să joace un rol vital, completând sau suplimentând serviciile furnizate de stat, oferind adesea un sprijin care, în numeroase țări, ar reveni de regulă serviciilor publice.[2]

12. Începând din 2020, organizațiile și membrii lor care activează în domeniul azilului, migrației și incluziunii sociale trebuie să se înregistreze la Ministerul Migrației și Azilului în Registrul ONG-urilor și în Registrul membrilor ONG, în temeiul art. 78 din Codul azilului, în prezent art. 114 din Pactul privind azilul. Paralel cu aceasta, toate ONG-urile trebuie să se înregistreze în Baza de date publică sau Registrul special al Ministerului de Interne pentru a avea acces la finanțare publică.[3] În cursul vizitei, delegația a fost informată de diverși interlocutori că în Grecia există și alte registre sectoriale, ținute de ministerul competent din fiecare sector.

13. La scurt timp după introducerea Registrului ONG-urilor, la Consiliul de Stat a fost depusă o cerere de anulare, prin care se contesta cadrul său de reglementare. Cauza a fost dezbătută de Plenul Consiliului de Stat în decembrie 2022. În urma redistribuirii cauzei unui alt judecător-raportor, a fost necesară o nouă audiere. După amânări succesive în 2026, inclusiv în contextul modificărilor din 6 februarie 2026 aduse cadrului de reglementare aplicabil, cauza a fost rejudecată de Plen la 26 iunie 2026. Mai multe proceduri aflate pe rolul Consiliului de Stat privind refuzuri individuale de înregistrare au fost suspendate până la pronunțarea Consiliului de Stat.[4]

---

[1] Comisarul pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei, Memorandum privind migrația și controlul la frontiere, în urma vizitei Comisarului în Grecia din 3 până la 7 februarie 2025 (17 aprilie 2025), pct. 9.

[2] A se vedea Raportul de țară AIDA Grecia 2025, pp. 78, 197–198. AIDA raportează că întreruperea serviciilor de interpretare furnizate de un ONG, ca urmare, printre altele, a întârzierilor de plată de către Ministerul Migrației și Azilului, a perturbat semnificativ funcționarea procedurii de azil, Serviciul de Azil din aproape întreg teritoriul încetând să desfășoare proceduri, inclusiv înregistrări, interviuri și comunicarea deciziilor. Raportul menționează, în continuare, că lipsa interpretării a împiedicat accesul la procedurile de azil și la servicii esențiale, inclusiv la asistență medicală.

[3] Legea nr. 4873/2021, Protecția voluntariatului, consolidarea activității societății civile, stimulente fiscale pentru consolidarea activității de interes public a O.Koi.P. și alte dispoziții.

[4] Baza de date privind informațiile în materie de azil (AIDA), Raport de țară privind Grecia: Accesul la ONG-uri și la UNHCR, 30 iulie 2026. Cambridge University Press, Elli Kriona Saranti, *Can Strategic Litigation Backfire? Challenging the Crackdown on Migration NGOs in Greece Through EU Law*, 24 ianuarie 2025.

14. La 16 septembrie 2026, președintele Consiliului de Stat a emis un comunicat privind rezultatul deliberărilor referitoare la Registrul ONG-urilor și la Registrul membrilor ONG.[5] Președintele a anunțat, printre altele, că Consiliul a constatat că dispoziția legală de abilitare pentru reglementarea Registrului ONG-urilor este compatibilă cu Constituția, în timp ce dispoziția de abilitare pentru reglementarea Registrului membrilor ONG a fost considerată neconstituțională, întrucât normele sale esențiale privind înregistrarea și certificarea sunt stabilite prin decizie ministerială. Consiliul a constatat că, în principiu, cerința ca ONG-urile să se înregistreze pentru a desfășura activități în structurile Ministerului și pentru a primi finanțare de la stat și din partea UE nu contravine dreptului la libertatea de asociere. Consiliul a constatat însă că următoarele dispoziții contravin dreptului la libertatea de asociere: (a) puterea discreționară a secretarului general de a respinge cererile, (b) obligația de a publica informații despre abonați/donatori, (c) radierea unei organizații cu interdicția de reînregistrare timp de doi ani. Consiliul nu a considerat contrare dreptului la libertatea de asociere cerința privind situațiile financiare auditate, verificarea conformității sau radierea pe baza unui document emis de autoritatea competentă. Consiliul a adresat, de asemenea, CJUE întrebări privind compatibilitatea cu Carta drepturilor fundamentale a (i) interzicerii înregistrării pe baza urmăririlor penale pendinte pentru crime (*felony*) și (ii) a condamnărilor anterioare pentru defăimare, precum și o întrebare referitoare la prelucrarea datelor cu caracter personal privind condamnările penale (RGPD).

C. Modificările legislative din 2026

1. Context

15. La 6 februarie 2026, Grecia a adoptat Legea privind migrația din 2026, introducând modificări în Codul azilului și în Codul migrației. Acestea au fost urmate, la 11 iunie 2026, de adoptarea Pactului privind azilul, care a adaptat cadrul juridic și instituțional grec la Pactul UE privind migrația și azilul, înaintea aplicabilității Pactului în întreaga UE la 12 iunie 2026. Prin adoptarea Pactului privind azilul, dispozițiile Codului azilului au fost încorporate în Pactul privind azilul, iar Codul azilului a fost abrogat.

16. Înainte de adoptarea modificărilor din 6 februarie 2026, autoritățile elene au desfășurat un proces de consultare privind registrul ONG-urilor, inclusiv un chestionar electronic transmis ONG-urilor înregistrate și un eveniment de feedback cu dialog direct între ONG-uri și oficialii ministerului.[6] Acest proces de consultare a contribuit la elaborarea modificărilor introduse în 2026. O parte dintre interlocutori au salutat acest proces.

17. Modificările din 6 februarie 2026 – care introduc schimbări în Registrul ONG-urilor și prevăd răspunderea penală agravată a membrilor ONG-urilor înregistrate prin infracțiunea de facilitare – au făcut obiectul unor dezbateri atât pe plan intern, cât și internațional. Organizații locale ale societății civile și Comisia Națională elenă pentru Drepturile Omului și-au exprimat îngrijorarea că modificările din 6 februarie 2026 ar putea afecta în mod disproporționat ONG-urile active în domeniul migrației și azilului.[7] Comentând proiectul de modificare într-o audiere din 2 februarie 2026, UNHCR și-a exprimat, de asemenea, preocupările în legătură cu

[5]Comunicat, Președintele Consiliului de Stat, Atena, 16 septembrie 2026.

[6]Descris în răspunsul Misiunii Permanente a Greciei pe lângă Oficiul Organizației Națiunilor Unite și alte organizații internaționale de la Geneva, Notă verbală nr. 6170.3/AS 1349, 24 noiembrie 2025.

[7]Comisia Națională elenă pentru Drepturile Omului, Declarație privind dispozițiile proiectului de lege care vizează organizațiile societății civile, 3 februarie 2026. Refugee Support Aegean, Declarație comună a societății civile privind proiectul de lege al Ministerului Migrației, ianuarie 2026. Raportul comun al societății civile privind statul de drept în Grecia 2026 (ianuarie 2026), a se vedea pct. 235-265. Adendum la Raportul comun al societății civile privind statul de drept în Grecia 2026, martie 2026, pct. 29-34. Adendum II la Raportul comun al societății civile privind statul de drept în Grecia 2026, mai 2026, pct. 27-32.

sancțiunile sporite și cu prevederea unor circumstanțe agravante pentru infracțiunile imputate membrilor societății civile.[8] După adoptarea lor, Raportorul special al Organizației Națiunilor Unite privind apărătorii drepturilor omului și-a exprimat, de asemenea, îngrijorarea într-o scrisoare din 19 februarie 2026 cu privire la extinderea Registrului ONG-urilor și la pedepsele sporite împotriva membrilor ONG-urilor înregistrate,[9] pornind de la preocupările exprimate anterior în urma vizitei sale de țară din 2022.[10] Consiliul de experți privind dreptul ONG al Consiliului Europei a emis, de asemenea, mai multe opinii referitoare la registrul ONG-urilor.[11] Modificările au fost abordate și în Raportul Comisiei Europene privind statul de drept,[12] aceasta din urmă constatând că spațiul civic din Grecia continuă să fie evaluat de CIVICUS ca „obstrucționat”.[13] Diverse rapoarte evidențiază, de asemenea, preocupări tot mai mari privind criminalizarea activităților umanitare și privind un mediu ostil în Grecia față de apărătorii drepturilor refugiaților.[14]

2. Modificările

a. Registrul ONG-urilor și Registrul membrilor ONG: art. 114 din Pactul privind azilul

18. În 2020, art. 78 din Codul azilului, înlocuit în prezent de art. 114 din Pactul privind azilul, a instituit două registre distincte: Registrul organizațiilor neguvernamentale grecești și străine (Registrul ONG-urilor) și Registrul membrilor ONG.

19. Domeniul de aplicare al Registrului ONG-urilor rezultă din art. 114 alin. (1), care prevede că „Registrul cuprinde înregistrările efectuate de autoritatea competentă ale tuturor organizațiilor de voluntariat și organizațiilor societății civile, grecești și internaționale, care îndeplinesc cerințele minime necesare pentru participarea la punerea în aplicare a activităților referitoare la protecția internațională, migrație și integrare socială. Organizațiile nonprofit, organizațiile de voluntariat și orice altă organizație corespunzătoare, grecească sau internațională, care nu este înregistrată în Registru nu sunt eligibile pentru a primi

[8]UNHCR, Intervenția UNHCR la audierea actorilor privind proiectul de lege privind politicile de migrație legală, 2 februarie 2026.

[9]Oficiul Înaltului Comisar al Organizației Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului, ref. OL GRC 1/2026, Scrisoarea Raportorului special al ONU privind apărătorii drepturilor omului și a altor experți ai ONU, 19 februarie 2026.

[10]Raportorul special al ONU privind apărătorii drepturilor omului, Raport privind vizita de țară: Grecia (A/HRC/52/29 Add.1), 15 martie 2023. A se vedea, de asemenea, Comunicarea OHCHR a titularilor de mandat în cadrul procedurilor speciale ale ONU către Grecia: trimisă la 25 martie 2026 (GCR 2/2026, fără răspuns din partea statului), 16 septembrie 2025 (GRC 2/2025, răspunsul statului din 24 noiembrie 2025), 28 decembrie 2022 (GRC 3/2022, răspunsul statului din 24 februarie 2024), 19 iulie 2022 (GRC 2/2022, răspunsul statului din 13 septembrie 2022), 16 noiembrie 2021 (GRC 4/2021, răspunsul statului din 29 decembrie 2021), 31 martie 2021 (GRC 1/2021, răspunsul statului din 6 octombrie 2021) și 1 mai 2020 (GRC 2/2020, răspunsul statului din 1 iulie 2020).

[11]Opinia Consiliului de experți – Opinie privind compatibilitatea cu standardele europene a modificărilor recente și planificate ale legislației grecești privind înregistrarea ONG-urilor (2 iulie 2020, CONF/EXP(2020)4). Consiliul de experți privind dreptul ONG – Adendum la Opinia privind compatibilitatea cu standardele europene a modificărilor recente și planificate ale legislației grecești privind înregistrarea ONG-urilor (23 noiembrie 2020, CONF/EXP(2020)5). Consiliul de experți privind dreptul ONG – Opinie privind legea Greciei, „legea privind promovarea politicilor de migrație legală” (18 martie 2026, CONF/EXP(2026)3). Conferința OING, președinții CINGO și Consiliul său de experți reiterează preocupările privind înregistrarea ONG-urilor în Grecia și Decizia ministerială nr. 82876 din 8 mai 2026, 23 iunie 2026.

[12]Comisia Europeană, Raportul privind statul de drept 2026, Capitolul de țară privind Grecia, SWD(2026) 908 final, pp. 22-24.

[13]Scorul CIVICUS care stă la baza evaluării pentru Grecia este 51/100.

[14]Comisarul pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei, Memorandum privind migrația și controlul la frontiere, în urma vizitei Comisarului în Grecia din 3 până la 7 februarie 2025, 17 aprilie 2025, pct. 34-35. Comisarul pentru Drepturile Omului al Consiliului Europei, Scrisoarea Comisarului pentru Drepturile Omului, 3 mai 2021, ref. CommHR/DM/sf 019-2021. Comitetul ONU pentru Drepturile Omului, Observații finale privind al treilea raport periodic al Greciei (2024), Doc. ONU CCPR/C/GRC/CO/3, pct. 32. Conferința OING, *Civil participation in Serbia and Greece: CINGO publishes two country reports calling for improvements*, 4 mai 2026. Curtea de Apel a Norvegiei, LH-2026-50254 din 15 mai 2026 privind respingerea extrădării către Grecia. A fost luată în considerare și de CEDO în cauza *A.R.E. împotriva Greciei*, cererea nr. 15783/21 (2025), pct. 263.

finanțare de la stat sau din partea UE și nici pentru a funcționa în orice mod în cadrul structurilor Ministerului Migrației și Azilului". Domeniul de aplicare al Registrului membrilor ONG rezultă din art. 114 alin. (4), care prevede că „membrii, angajații și colaboratorii organizațiilor înregistrate în Registrul menționat la alineatul (1) sunt înscriși și evidențiați în acesta. Înregistrarea și certificarea acestor persoane în Registru constituie o condiție prealabilă atât pentru activitățile lor pe teritoriul grec, cât și pentru cooperarea lor cu organismele din sectorul public".

20. În temeiul versiunii anterioare a art. 78 din Codul azilului, aplicabilă din 2020 și abrogată în prezent, cadrul de reglementare conținea o interdicție legală pentru toate ONG-urile grecești și internaționale de a participa la activități de protecție internațională, migrație și integrare socială în Grecia, cu excepția cazului în care ONG-ul era înregistrat în Registrul ONG-urilor.[15] Modificările din 6 februarie 2026 au revizuit această interdicție legală, prevăzând că înregistrarea în Registrul ONG-urilor constituie o condiție prealabilă pentru a funcționa în cadrul structurilor Ministerului Migrației și Azilului și pentru a primi finanțare de la stat și din partea UE. ONG-urile care nu sunt înregistrate sunt libere să funcționeze în domeniul protecției internaționale, migrației și integrării sociale în Grecia, inclusiv să organizeze activități sau să interacționeze cu refugiați și migranți, dar nu au dreptul să primească finanțare din partea UE sau de la stat și nici să aibă acces la structurile Ministerului Migrației și Azilului. Se înțelege că structurile Ministerului Migrației și Azilului cuprind structurile de cazare pentru solicitanți de azil și migranți din Grecia, astfel cum sunt descrise la paragraful 11. Modificările din 6 februarie 2026 nu au adus schimbări substanțiale domeniului de aplicare al Registrului membrilor ONG.[16]

21. Art. 114 alin. (3) oferă un temei de delegare în sensul că o decizie ministerială poate reglementa mai detaliat cerințele și procedurile concrete de înregistrare și radiere, precum și de raportare. Decizia ministerială nr. 82876/2026 din 11 mai 2026 („Decizia ministerială") stabilește aceste proceduri și cerințe detaliate pentru funcționarea Registrului ONG-urilor și a Registrului membrilor ONG, înlocuind cadrul de reglementare anterior instituit prin Decizia ministerială comună nr. 10616/2020.

22. Art. 114 coroborat cu Decizia ministerială prevede obligații de înregistrare, obligații de dezvăluire și obligații de raportare pentru ONG-uri. Pe scurt, înregistrarea necesită, printre altele, depunerea documentelor juridice, a situațiilor financiare auditate, numirea unui responsabil cu protecția datelor și verificări ale cazierului judiciar pentru conducere și reprezentanții legali. În plus, ONG-urile trebuie să înregistreze „angajații, membrii și colaboratorii" într-un Registru distinct al membrilor ONG, furnizând date de identificare și informații privind cazierul judiciar pentru fiecare persoană. După înregistrare, ONG-urile trebuie să depună anual documente actualizate, inclusiv situații financiare, verificări ale cazierului judiciar și rapoarte de activitate. ONG-urile trebuie să mențină actualizate toate datele înregistrate, raportând orice modificare de statut sau de documente în termen de o

[15] Fostul art. 78 alin. (1) ultima teză din Codul azilului (abrogat): „Organizațiile nonprofit, organizațiile de voluntariat și orice entitate corespunzătoare internă sau internațională care nu s-a înscris cu succes în registru nu sunt eligibile să participe la punerea în aplicare a acțiunilor de protecție internațională, migrație și integrare socială pe teritoriul grec, și în special la furnizarea de servicii juridice, psihosociale și medicale prevăzute la alin. 5 al art. 51, la furnizarea condițiilor materiale de primire prevăzute la alin. 1 al art. 59 și la furnizarea de informații și de instruire prevăzute la art. 70 și 74 din prezentul Cod".

[16] Fostul art. 78 alin. (4) din Codul azilului (abrogat): „În cadrul Unității Registrului ONG a Secretariatului Special pentru Coordonarea Părților Interesate Implicate din cadrul Ministerului Migrației și Azilului a fost înființat și funcționează un Registru al membrilor organizațiilor neguvernamentale (ONG) active în domeniile protecției internaționale, migrației și integrării sociale; membrii, angajații și colaboratorii obișnuiți ai organizațiilor menționate care își desfășoară activitatea în Grecia sunt înregistrați și catalogați în acesta. Înscrierea cu succes a acestor persoane fizice în Registru și certificarea lor oficială ulterioară constituie o condiție prealabilă indispensabilă atât pentru capacitatea lor de a desfășura activități pe teritoriul elen, cât și pentru cooperarea lor cu organismele din sectorul public".

lună, și să răspundă solicitărilor de clarificări sau de documente suplimentare în termen de zece zile. Nerespectarea obligațiilor de înregistrare sau de raportare, inclusiv nedepunerea informațiilor solicitate fie pentru ONG, fie pentru membrii acestuia, va conduce la radierea din Registrul ONG-urilor după o notificare de conformare de treizeci de zile. Reînregistrarea este permisă numai după doi ani.[17]

23. Dialogul structurat între ONG-uri și Minister a fost formalizat prin art. 17 din Decizia ministerială, care prevede că aceste întâlniri trebuie să aibă loc cel puțin de două ori pe an, în scopul „consultării, schimbului de opinii și formulării de propuneri cu privire la chestiuni care țin de competența sa”. Comisia a fost informată că primul dialog structurat a avut loc în iunie 2026, concentrându-se pe structura și modalitățile propuse pentru dialog, iar al doilea este programat pentru decembrie 2026. Comisia Europeană a recomandat Greciei să intensifice eforturile de consolidare a unui dialog structurat regulat și susținut cu ONG-urile.[18]

b. Infracțiunile de facilitare: art. 24 și 25 din Codul migrației

24. Art. 24 și 25 din Codul migrației urmăresc să transpună în dreptul elen art. 1 alin. (1) din Directiva privind facilitarea,[19] prevăzând răspunderea penală agravată a membrilor ONG-urilor înregistrate și posibilitatea radierii.

25. Art. 24 incriminează activități de facilitare legate de migrația neregulamentară, precum sprijinirea șederii ilegale, închirierea de bunuri imobile migranților aflați în situație neregulamentară, depunerea de declarații false, facilitarea intrării sau ieșirii fără controalele cuvenite, obstrucționarea autorităților și deținerea sau reținerea de documente de călătorie, cu pedepse care variază în funcție de împrejurări și de identitatea autorului, inclusiv dacă fapta a fost săvârșită în scop lucrativ, în exercitarea unei profesii sau dacă infracțiunea este comisă de două sau mai multe persoane (art. 24 alin. (4)–(6)). Modificările din 6 februarie 2026 au introdus pedepse mai severe atunci când aceste fapte sunt săvârșite de un membru al unui ONG înregistrat în registrul ONG-urilor. Legea prevede, în continuare, că, dacă se inițiază urmărirea penală împotriva oricărui membru al ONG pentru aceste fapte penale, autoritățile pot radia ONG-ul din registru, iar reînregistrarea este permisă numai după achitarea definitivă a membrului acuzat (art. 24 alin. (8)).

26. Art. 25 incriminează transportul resortisanților țărilor terțe care nu au dreptul de a intra pe teritoriul grec, cu pedepse agravate pentru anumite categorii de făptuitori, introducând pedepse mai severe atunci când aceste fapte sunt săvârșite de o persoană care acționează în scop lucrativ sau în exercitarea unei profesii, este recidivistă, este funcționar public, este agent de turism, de transport maritim sau de călătorii, dacă făptuitorii sunt doi sau mai mulți și au acționat de comun acord sau, în temeiul modificărilor din 6 februarie 2026, este membru al unui ONG înregistrat în Registrul ONG-urilor (art. 25 alin. (1) lit. (b)). Art. 25 alin. (6) prevede o scutire de răspundere penală: pedepsele nu se aplică în cazurile de salvare pe

[17] Art. 114 alin. (2) din Pactul privind azilul, coroborat cu Decizia ministerială, și anume art. 2 (Condiții de înregistrare), art. 3 (Procedura de înregistrare inițială), art. 4 (Procedura de modificare a înregistrării), art. 5 (Obligațiile organizațiilor înregistrate), art. 6 (Verificarea respectării obligațiilor – Sancțiuni).

[18] Comisia Europeană, Raportul privind statul de drept 2026, Capitolul de țară privind Grecia, SWD(2026) 908 final, pp. 2 și 22-24.

[19] Art. 1 din Directiva 2002/90/CE a UE prevede: „(1) Fiecare stat membru adoptă sancțiuni adecvate împotriva: (a) oricărei persoane care ajută în mod intenționat o persoană care nu este resortisant al unui stat membru să intre sau să tranziteze teritoriul unui stat membru cu încălcarea legislației statului respectiv privind intrarea sau tranzitul străinilor; (b) oricărei persoane care, în scopul obținerii unui câștig financiar, ajută în mod intenționat o persoană care nu este resortisant al unui stat membru să rămână pe teritoriul unui stat membru cu încălcarea legislației statului respectiv privind șederea străinilor. (2) Orice stat membru poate decide să nu impună sancțiuni în ceea ce privește comportamentul definit la alineatul (1) litera (a), aplicând legislația și practica sa națională, în cazurile în care scopul comportamentului este de a oferi asistență umanitară persoanei în cauză”. Art. 3 prevede: „Fiecare stat membru ia măsurile necesare pentru a se asigura că încălcările menționate la art. 1 și 2 fac obiectul unor sancțiuni efective, proporționale și disuasive”.

mare, de transport al persoanelor care au nevoie de protecție internațională sau de deplasare ulterioară în interiorul țării a acestor persoane, în urma notificării autorităților competente.

III. Analiză

A. Registrul ONG-urilor și compatibilitatea sa cu dreptul la libertatea de asociere

1. Cadrul de analiză

27. Obligația ONG-urilor de a se înregistra reprezintă, fără îndoială, o ingerință în exercitarea dreptului la libertatea de asociere, protejat de art. 11 din Convenția europeană a drepturilor omului (denumită în continuare „Convenția") și de art. 22 din Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice (PIDCP),[20] ratificate de Grecia. Art. 11 din Convenție prevede:

> „Orice persoană are dreptul la libertate de întrunire pașnică și la libertate de asociere, inclusiv dreptul de a constitui sindicate împreună cu alții și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale.
>
> Exercitarea acestor drepturi nu poate face obiectul altor restrângeri decât cele prevăzute de lege care, într-o societate democratică, constituie măsuri necesare pentru securitatea națională, siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea infracțiunilor, ocrotirea sănătății sau a moralei ori pentru protejarea drepturilor și libertăților altora (…)".

28. Libertatea de asociere este un drept fundamental al omului, care constituie o condiție esențială pentru exercitarea altor drepturi ale omului.[21] Astfel cum a statuat CEDO în cauza *Sidiropoulos și alții*, posibilitatea de a constitui o persoană juridică pentru a acționa în mod colectiv într-un domeniu de interes comun este unul dintre cele mai importante aspecte ale dreptului la libertatea de asociere. Modul în care legislația națională consacră această libertate și aplicarea sa practică dezvăluie starea democrației într-o țară.[22] Comitetul pentru Drepturile Omului al ONU a subliniat, de asemenea, că „existența și funcționarea asociațiilor, inclusiv a celor care promovează în mod pașnic idei care nu sunt neapărat bine primite de guvern sau de majoritatea populației, reprezintă o piatră de temelie a unei societăți democratice".[23] Pornind de la această jurisprudență, și CJUE a subliniat că libertatea de asociere este „unul dintre fundamentele esențiale ale unei societăți democratice și pluraliste".[24]

29. Libertatea de asociere nu este un drept absolut, ci un drept calificat. Aceasta poate fi totuși restrânsă numai în condițiile prevăzute de instrumentele internaționale în materia drepturilor omului (art. 11 alin. (2) din Convenție, art. 22 alin. (2) din PIDCP). Aceste condiții sunt triple și cuprind condițiile legalității, legitimității și necesității/proporționalității. Condiția legalității este îndeplinită atunci când restrângerea este prevăzută de lege, adică are un temei juridic, iar acest temei juridic este precis, cert și previzibil, permițând persoanelor fizice și juridice să

[20] Art. 22 alin. (2) din PIDCP prevede: „(1) Orice persoană are dreptul la libertatea de asociere cu alții, inclusiv dreptul de a constitui sindicate și de a se afilia la sindicate pentru apărarea intereselor sale. (2) Exercitarea acestui drept nu poate face obiectul altor restrângeri decât cele prevăzute de lege și care sunt necesare într-o societate democratică, în interesul securității naționale sau al siguranței publice, al ordinii publice (*ordre public*), al ocrotirii sănătății sau moralei publice ori al ocrotirii drepturilor și libertăților altora. (…)".

[21] CDL-AD(2019)002 – Raport privind finanțarea asociațiilor, pct. 6.

[22] *Sidiropoulos și alții împotriva Greciei*, 10 iulie 1998, pct. 40. *Gorzelik și alții împotriva Poloniei*, cererea nr. 44158/98 (2004), pct. 88. *Election Monitoring Centre și alții împotriva Azerbaidjanului*, cererea nr. 64733/09 (2021), pct. 65.

[23] Comitetul pentru Drepturile Omului, *Korneenko și alții împotriva Belarusului*, CCPR/C/88/D/1274/2004 (2006), pct. 7.3. *Mikhailovskaya și Volchek împotriva Belarusului*, CCPR/C/111/D/1993/2010 (2014), pct. 7.3. *Lee împotriva Republicii Coreea*, CCPR/C/84/D/1119/2002 (2005), pct. 7.3.

[24] CJUE, *Comisia Europeană împotriva Ungariei*, cauza C-78/18 (2020), pct. 112.

înțeleagă ce acte li se cer sau le sunt interzise.[25] În temeiul condiției legitimității, restrângerile trebuie să urmărească unul dintre scopurile legitime indicate exhaustiv în art. 11 alin. (2) din Convenție și în art. 22 alin. (2) din PIDCP. În temeiul condiției necesității/proporționalității, restrângerile trebuie să fie necesare într-o societate democratică pentru atingerea scopului legitim și trebuie să fie proporționale cu acest scop.[26] Toate cele trei condiții trebuie îndeplinite cumulativ. În același timp, măsurile restrictive nu trebuie să fie discriminatorii prin natura sau prin efectul lor.[27]

2. Prevăzută de lege

30. Expresia „prevăzută de lege" impune nu numai ca măsura să aibă un temei juridic în dreptul intern, ci se referă și la calitatea legii în cauză, care trebuie să fie accesibilă persoanei interesate și previzibilă în privința efectelor sale.[28] În plus, puterea discreționară executivă și administrativă nu poate fi nelimitată, ci trebuie indicată în mod clar în lege, întrucât dispozițiile vagi pot conduce la o interpretare excesiv de extinsă a competențelor de supraveghere.[29]

a. Domeniul de aplicare al Registrului ONG-urilor

31. În urma modificărilor din 6 februarie 2026, cerința înregistrării constituie o condiție prealabilă pentru finanțarea din partea statului și a UE și pentru accesul la structurile Ministerului Migrației și Azilului, în timp ce anterior viza toate organizațiile care își desfășurau activitatea în domeniul protecției internaționale, migrației și integrării sociale. Comisia salută această reducere a domeniului de aplicare al Registrului ONG-urilor.

32. În pofida reducerii domeniului de aplicare, Comisia observă totuși că legea lasă încă o anumită marjă de ambiguitate, în măsura în care nu precizează ce presupun „cerințele minime necesare" pentru participare și nici nu definește „integrarea socială", creând astfel incertitudine cu privire la entitățile și persoanele care fac obiectul acestei obligații de înregistrare specifice unui subsector, putând viza actori din afara domeniului migrației și azilului. În consecință, legea ar putea beneficia de o explicitare mai clară a ceea ce presupune „cerința minimă" și a tipului de activități acoperite de „integrarea socială".

b. Domeniul de aplicare al Registrului membrilor ONG

33. Art. 114 alin. (4) prevede, în continuare, că „membrii, angajații și colaboratorii" ONG-urilor înregistrate sunt înregistrați într-un Registru specific al membrilor ONG. O astfel de

---

[25] *Hasan și Chausch împotriva Bulgariei*, cererea nr. 30985/96 (2000), pct. 84, *Aliyev și alții împotriva Azerbaidjanului*, cererea nr. 28736/05 (2008), pct. 35.

[26] Doc. ONU A/HRC/50/23, Accesul la resurse. Raportul Raportorului special privind drepturile la libertatea de întrunire pașnică și de asociere, Clément Nyaletsossi Voule, 10 mai 2022, pct. 14: „Pentru a îndeplini condiția necesității, autoritățile trebuie să demonstreze că măsura poate fi cu adevărat eficace în urmărirea scopului legitim și că reprezintă mijlocul cel mai puțin intruziv dintre cele care ar putea atinge obiectivul dorit".

[27] CDL-AD(2025)041 – Republica Slovacă – Opinie privind Legea nr. 109/2025 de modificare a Legii „privind organizațiile nonprofit care furnizează servicii de interes general" și a altor legi conexe, pct. 43, cu trimiteri suplimentare. CDL-AD(2025)034 – Georgia – Opinie privind Legea privind înregistrarea agenților străini, modificările la Legea privind granturile și alte legi referitoare la „influența străină", pct. 35 și urm.

[28] *Kudrevičius și alții împotriva Lituaniei*, cererea nr. 37553/05 (2015), pct. 108-110, pct. 124. CDL-AD(2025)041 – Republica Slovacă – Opinie privind Legea nr. 109/2025 de modificare a Legii „privind organizațiile nonprofit care furnizează servicii de interes general" și a altor legi conexe, pct. 36, cu trimiteri suplimentare. CDL-AD(2014)025, Opinie privind Legea federală nr. 121-FZ privind organizațiile necomerciale („Legea privind agenții străini"), privind Legile federale nr. 18-FZ și nr. 147-FZ și privind Legea federală nr. 190-FZ de modificare a Codului penal („Legea privind trădarea") ale Federației Ruse, pct. 73-82.

[29] CDL-AD(2025)002 – Lista de verificare actualizată privind statul de drept, pct. 66: „Este contrar statului de drept ca puterea discreționară executivă și administrativă să fie nelimitată. În consecință, legea trebuie să indice sfera oricărei astfel de puteri discreționare, pentru a proteja împotriva arbitrarului". CDL-AD(2024)033 – Kârgâzstan – Opinie privind Legea nr. 72 din 2 aprilie 2024 de modificare a Legii „privind organizațiile nonprofit", pct. 62. CDL-AD(2025)041 – Republica Slovacă – Opinie privind Legea nr. 109/2025 de modificare a Legii „privind organizațiile nonprofit care furnizează servicii de interes general" și a altor legi conexe, pct. 38.

înregistrare constituie, potrivit art. 114 alin. (4), „o condiție prealabilă atât pentru activitățile lor pe teritoriul grec, cât și pentru cooperarea lor cu organismele din sectorul public”. Ministrul migrației și azilului a clarificat, în cursul întâlnirii cu delegația, că scopul cerinței ca membrii, angajații și colaboratorii ONG-urilor înregistrate să fie înscriși în Registrul membrilor ONG este de a asigura că numai cei care participă la activitatea publică în cadrul structurilor Ministerului Migrației și Azilului fac obiectul obligației de înregistrare. Alt personal, precum cel care oferă consultanță juridică sau sprijin umanitar în afara acestor structuri, nu mai este obligat să se înregistreze.

34. Având în vedere formularea legii, care se referă la toți „membrii, angajații și colaboratorii” ONG-urilor înregistrate, diverși interlocutori au indicat totuși că obligația de înregistrare a membrilor vizează nu doar personalul de conducere și personalul cu acces la structurile Ministerului Migrației și Azilului, ci toți membrii, angajații și colaboratorii ONG-urilor înregistrate. Mai mult, formularea prevede o interdicție legală de a desfășura „activități pe teritoriul grec și cooperarea cu organismele din sectorul public” în absența înregistrării, având un domeniu de aplicare mai larg decât numai activitățile din cadrul structurilor Ministerului Migrației și Azilului. Comisia consideră că formularea legală este largă și vagă, deoarece nu definește în mod clar persoanele care trebuie înregistrate.[30] Comisia recomandă autorităților să modifice formularea legii astfel încât aceasta să fie aliniată la obiectul și scopul declarate, care este, pe baza informațiilor primite de la ministrul migrației și azilului, de a limita cerința înregistrării la membrii ONG-urilor înregistrate care participă la activitatea publică în cadrul structurilor Ministerului Migrației și Azilului sau care gestionează fonduri publice.

c. „Autoritatea competentă” și puterea discreționară administrativă

35. Registrul ONG-urilor și Registrul membrilor ONG se află sub autoritatea Unității pentru Registrul Organizațiilor Neguvernamentale din cadrul Secretariatului General pentru Primirea Solicitanților de Azil al Ministerului Migrației și Azilului (art. 114 alin. (1)). În temeiul art. 114 și al Deciziei ministeriale, secretarul general pentru Primirea Solicitanților de Azil este autoritatea competentă pentru administrarea, înregistrarea și decizia de radiere privind Registrul ONG-urilor și Registrul membrilor ONG. Comisia și-a exprimat anterior opinia că ar trebui avută în vedere „asigurarea faptului că organismul guvernamental responsabil cu acordarea statutului de persoană juridică unei asociații este distinct de organismul sau organismele guvernamentale responsabile cu controlul și supravegherea acestora”.[31] În opinii anterioare, Comisia a reamintit, de asemenea, importanța asigurării „unei transparențe sporite și a unei independențe de reglementare mai mari”, afirmând că „neutralitatea și imparțialitatea (…) greu pot fi așteptate de la un organ executiv”.[32]

36. Art. 5 alin. (4) și art. 14 alin. (3) din Decizia ministerială împuternicesc autoritatea competentă să retragă înregistrarea pe motive precum „performanța necorespunzătoare” și „activitățile organizațiilor”, cu condiția ca aceste motive să fie documentate printr-un „document relevant”.[33] Mai mult, secretarul general pentru Primirea Solicitanților de Azil deține o putere

[30]CDL-AD(2025)002 – Lista de verificare actualizată privind statul de drept, pct. 47-50.

[31]CDL-AD(2014)046 – Orientări comune ale Comisiei de la Veneția și ale Biroului OSCE pentru Instituții Democratice și Drepturile Omului (OSCE/ODIHR) privind libertatea de asociere („Orientările”), pct. 229.

[32]CDL-AD(2024)033 – Kârgâzstan – Opinie privind Legea nr. 72 din 2 aprilie 2024 de modificare a Legii „privind organizațiile nonprofit”, pct. 96, pct. 86.

[33]Decizia ministerială, art. 5 alin. (4): „Organizațiile înregistrate în «Registrul organizațiilor neguvernamentale (ONG) grecești și străine» trebuie să execute în mod corespunzător proiectul pe care și l-au asumat, fie că este finanțat de stat sau de Uniunea Europeană ori în orice alt mod, atât în interiorul, cât și în afara structurilor Ministerului Migrației și Azilului. Dacă se stabilește că activitatea pe care și-au asumat-o a fost executată în mod necorespunzător, astfel cum se confirmă printr-un document relevant al autorității administrative competente în fiecare caz, se aplică dispozițiile art. 6 din prezentul act”. Decizia ministerială, art. 14 alin. (3): „Membrii înregistrați în «Registrul membrilor organizațiilor neguvernamentale

discreționară de a aproba sau respinge înregistrarea chiar dacă sunt îndeplinite toate cerințele legale. Potrivit art. 3 alin. (4) din Decizia ministerială, secretarul general pentru Primirea Solicitanților de Azil „își rezervă dreptul, în toate cazurile, de a verifica informațiile transmise la toate autoritățile competente ale statului, precum și dreptul, ținând seama de toate cele de mai sus, coroborate cu informațiile referitoare la activitățile organizațiilor care solicită înregistrarea și la propria apreciere, de a respinge sau a admite cererea de înregistrare a organizației, printr-o decizie motivată”.[34]

37. Ministrul migrației și azilului a clarificat, în cursul întâlnirii cu delegația, că orice „performanță necorespunzătoare” trebuie confirmată printr-un „document relevant”, iar un „document relevant” se referă în mod specific la constatările auditurilor efectuate asupra fondurilor statului sau ale UE. Ministrul a subliniat că o astfel de decizie de radiere ar fi, așadar, pronunțată numai dacă ONG-ul în cauză ar fi considerat în „încălcare a contractului” în temeiul acordurilor de proiect respective încheiate cu statul sau cu UE.

38. Luând act de poziția Consiliului de Stat potrivit căreia dispoziția privind radierea pe baza unui document emis de o autoritate administrativă competentă nu contravine dreptului la libertatea de asociere, Comisia reamintește că un text legal trebuie să fie „formulat cu suficientă precizie și claritate pentru a permite subiecților de drept să își reglementeze conduita în conformitate cu acesta”.[35] În această privință, întrucât în textul legal nu este furnizată nicio definiție a „documentului relevant”, legea ar putea beneficia de o clarificare suplimentară prin prevederea în lege a unei definiții a ceea ce constituie un „document relevant”.

39. În conformitate cu constatările Consiliului de Stat, Comisia concluzionează, de asemenea, că puterea discreționară acordată secretarului general pentru Primirea Solicitanților de Azil în temeiul art. 3 alin. (4) de a respinge sau a admite o cerere contravine principiilor clarității și previzibilității juridice. În opinia Comisiei, o astfel de putere discreționară ar trebui definită în mod clar în lege și nu poate fi lăsată nelimitată. În acest context, Comisia se referă, de asemenea, la constatările Consiliului de Stat potrivit cărora Registrul membrilor ONG contravine art. 43 alin. (2) paragraful al doilea din Constituție, întrucât îl autorizează pe ministrul migrației și azilului să reglementeze aceste chestiuni prin decizie ministerială, fără ca legea însăși să stabilească normele substanțiale esențiale care guvernează condițiile.

40. Comisia recomandă modificarea formulării legii, prin stabilirea clară a motivelor de radiere și limitarea puterii discreționare de a interzice înregistrarea. Mai mult, având în vedere puterile discreționare acordate, Comisia recomandă luarea în considerare a unor garanții suplimentare pentru a spori independența de reglementare și garanțiile procedurale în procesul decizional.

41. Astfel cum a constatat anterior Comisia, orice suspendare a activităților unei organizații ar trebui să se bazeze pe o hotărâre judecătorească sau să fie precedată de control judiciar.[36] În cursul întâlnirii cu delegația, ministrul a clarificat că legea prevede protecție judiciară prin dispozițiile generale ale dreptului administrativ,[37] confirmând, în observațiile ulterioare primite

(ONG)» sunt obligați să execute activitatea pe care și-au asumat-o la un standard satisfăcător. Executarea necorespunzătoare a activității se stabilește printr-un document relevant emis de autoritatea administrativă competentă”,

[34]A se vedea, de asemenea, Decizia ministerială, art. 11 alin. (2): „Secretarul general pentru Primirea Solicitanților de Azil își rezervă dreptul, în toate cazurile, de a verifica informațiile transmise la toate autoritățile competente ale statului, precum și dreptul, ținând seama de toate cele de mai sus, coroborate cu informațiile referitoare la caracterul și conduita anterioară a persoanelor fizice care solicită înregistrarea, și la propria apreciere, de a respinge sau a admite cererea de înregistrare a persoanei fizice, printr-o decizie motivată”.

[35]CDL-AD(2025)002 – Lista de verificare actualizată privind statul de drept, pct. 49.

[36]CDL-AD(2014)046 – Orientări, pct. 255.

[37]Legea nr. 2690/1999, Codul elen de procedură administrativă. Art. 24 prevede cererea de reexaminare / recursul ierarhic, în timp ce art. 25 reglementează recursul administrativ special / recursul administrativ cvasi-judiciar.

la 25 septembrie 2026, că actele administrative individuale trebuie să fie pe deplin întemeiate, motivate și adaptate cazului individual[38] și pot fi contestate în fața Consiliului de Stat prin formularea unei cereri de anulare. Ministrul a subliniat, în continuare, că Ministerul Migrației și Azilului respectă hotărârile judecătorești, este ținut de acestea și se conformează deciziilor pronunțate în chestiunile aduse în fața sa, confirmând că Grecia este obligată să își adapteze atât legislația primară, cât și cea de reglementare în cazurile în care o instanță constată o încălcare a unei norme juridice superioare, fie națională (Constituția Greciei), fie supranațională (dreptul UE și dreptul internațional). Comisia ia act în mod corespunzător de clarificările ministrului potrivit cărora dreptul administrativ general prevede controlul judiciar al deciziilor de înregistrare și de radiere, ceea ce este pozitiv.

d. Obligațiile de dezvăluire publică

42. Art. 1 alin. (4) din Decizia ministerială prevede obligația de a dezvălui „de exemplu, denumirea organizației, codul de identificare fiscală (AFM), data constituirii, data înregistrării în Registru, detalii privind sediul social și datele de contact, precum și detalii privind persoanele care o conduc și/sau sunt reprezentanții săi legali, scopul și categoriile de activități, actul constitutiv sau statutul în vigoare și numărul de membri ai fiecărei organizații înregistrate". În această privință, Comisia observă că art. 1 alin. (4) din Decizia ministerială nu prevede o listă exhaustivă a obligațiilor de dezvăluire publică. Comisia constată, de asemenea, că o parte dintre datele colectate sunt sensibile, inclusiv cazierele judiciare și adresele de domiciliu ale membrilor, ceea ce ridică preocupări în temeiul art. 8 din Convenție.[39] În lumina acestui fapt, Comisia consideră că lipsa unor limite clare privind sfera informațiilor supuse dezvăluirii publice poate să nu ofere garanții adecvate pentru viața privată și securitatea juridică și, prin urmare, recomandă prevederea unei definiții exhaustive a obligațiilor de dezvăluire.

e. Concluzie

43. În concluzie, deși nu este posibil și nici de dorit ca redactarea legilor să fie absolut exactă sau rigidă, procedurile și restricțiile necesită un temei juridic clar, cu suficientă precizie pentru a permite ONG-urilor să prevadă efectele acțiunilor lor.[40] Prin urmare, Comisia recomandă autorităților să modifice formularea art. 114 și a Deciziei ministeriale prin (i) furnizarea unor definiții precise ale termenilor-cheie, precum criteriile de înregistrare, motivele de radiere și informațiile care pot face obiectul dezvăluirii publice, (ii) limitarea puterii discreționare a autorităților de aplicare în deciziile privind înregistrarea și radierea, pentru a asigura o mai mare securitate juridică, și (iii) luarea în considerare a unor garanții suplimentare pentru a spori independența de reglementare și garanțiile procedurale în procesul decizional.

3. Urmărirea unui scop legitim

44. Scopul legislației poate fi dedus din actul normativ de aplicare (Decizia ministerială, art. 1 alin. (1)), care prevede că legea are două scopuri călăuzitoare: (i) asigurarea transparenței în funcționarea ONG-urilor relevante, optimizând astfel serviciile pe care acestea le furnizează, și (ii) evitarea accesului la un grup vulnerabil de persoane al unor indivizi care

[38]Astfel cum se prevede la art. 20 alin. (1), (2) și art. 95 din Constituție și la art. 16 și urm. din Codul de procedură administrativă (Legea nr. 2690/1999).

[39]Art. 8 din Convenție prevede: „(1) Orice persoană are dreptul la respectarea vieții sale private și de familie, a domiciliului său și a corespondenței sale. (2) Nu este admis amestecul unei autorități publice în exercitarea acestui drept decât în măsura în care acest amestec este prevăzut de lege și constituie, într-o societate democratică, o măsură necesară pentru securitatea națională, siguranța publică, bunăstarea economică a țării, apărarea ordinii și prevenirea faptelor penale, protejarea sănătății sau a moralei, ori protejarea drepturilor și libertăților altora".

[40]*Korkut și Amnesty International Türkiye împotriva Türkiye*, cererea nr. 61177/09 (2023), pct. 82-83. *Cumhuriyet Halk Partisi împotriva Turciei*, cererea nr. 19920/13 (2016), pct. 105. CDL-AD(2014)046 – Orientări, pct. 33.

manifestă un comportament infracțional sau au fost condamnați. Într-adevăr, în observațiile din 25 septembrie 2026, ministrul migrației și azilului a subliniat că elementul-cheie al modificărilor din 6 februarie este că numai organizațiile care primesc finanțare de la stat sau din partea UE ori care își desfășoară activitatea în structurile Ministerului Migrației erau obligate să se înregistreze la Minister. Neînregistrarea în registrul ONG-urilor are drept consecință numai imposibilitatea de a primi finanțare de la stat sau din partea UE ori de a avea acces la zonele aflate sub jurisdicția și controlul Ministerului Migrației și Azilului. Ministrul a subliniat că modificările au fost adoptate în urma dialogului cu Comisia Europeană. Scopul a fost, potrivit ministrului, raționalizarea cadrului instituțional de supraveghere a organizațiilor active în domeniul protecției internaționale, migrației și integrării sociale, în beneficiul solicitanților de protecție internațională și al refugiaților. Mai precis, asigurarea respectării libertății de asociere, sporirea eficacității sistemului de supraveghere, a transparenței și a responsabilității aplicate organizațiilor care pun în aplicare în mod efectiv politica Ministerului Migrației și Azilului prin implementarea unor programe finanțate de stat sau de UE pentru populații vulnerabile care se află sub controlul și responsabilitatea deplină a Ministerului, urmărind asigurarea unei gestionări adecvate a fondurilor publice și ale Uniunii Europene, precum și reducerea semnificativă a birocrației și a costurilor administrative pentru organizațiile societății civile.

45. În ceea ce privește primul scop, CEDO a recunoscut că activitățile financiare ale asociațiilor pot fi monitorizate în interesul fiabilității și transparenței.[41] Obiectivul sporirii transparenței nu constituie totuși, în sine, un scop legitim în temeiul art. 11 alin. (2) din Convenție. Pentru a fi considerat astfel, „un cadru de reglementare trebuie să corespundă scenariului unei amenințări suficient de grave la adresa unui interes fundamental al societății, pe care aceste obligații sunt menite să o prevină”.[42]

46. În ceea ce privește al doilea scop, Comisia observă că cerințele care reglementează accesul terților,[43] inclusiv al ONG-urilor, în centrele de primire, de detenție și în structurile de la frontierele închise nu sunt neobișnuite în statele europene.[44] În contextul Greciei, se înțelege că Registrul ONG-urilor și Registrul membrilor ONG servesc unui scop similar, și anume controlul persoanelor care pot intra în structurile Ministerului Migrației și Azilului în care sunt

[41] *Korkut și Amnesty International Türkiye împotriva Türkiye*, cererea nr. 61177/09 (2023), pct. 70.

[42] *Ecodefence și alții împotriva Rusiei*, cererile nr. 9988/13 și alte 60 (2022), pct. 166. CDL-AD(2025)034 – Georgia – Opinie privind Legea privind înregistrarea agenților străini, modificările la Legea privind granturile și alte legi referitoare la „influența străină”, pct. 67. A se vedea, de asemenea, *Cumhuriyet Halk Partisi împotriva Turciei*, cererea nr. 19920/13 (2016), pct. 69 și 71.

[43] Art. 30 alin. (3) din Regulamentul (UE) 2024/1348 privind procedura de azil prevede: „Organizațiile și persoanele autorizate în temeiul dreptului național să ofere consiliere și consultanță au acces efectiv la solicitanții aflați în centre de detenție sau prezenți la punctele de trecere a frontierei, inclusiv în zonele de tranzit, la frontierele externe. Un astfel de acces poate fi supus unui acord prealabil cu autoritățile competente. Statele membre pot impune limite ale accesului menționat la primul paragraf, în temeiul dreptului național, în cazul în care acestea sunt în mod obiectiv necesare pentru securitatea, ordinea publică sau gestionarea administrativă a unui punct de trecere a frontierei, inclusiv a zonelor de tranzit, sau a unui centru de detenție, cu condiția ca accesul să nu fie restricționat sever sau făcut imposibil”. A se vedea, de asemenea, Curtea de Justiție a Uniunii Europene, *Comisia Europeană împotriva Ungariei*, 16 noiembrie 2021 (cauza C-821/19), pct. 56.

[44] Pe baza unei prezentări generale pe țări furnizate de AIDA (Accesul la ONG-uri și UNHCR): În Italia, accesul ONG-urilor în hotspot-uri este supus autorizării Ministerului de Interne și unor acorduri specifice pentru serviciile în cauză, în timp ce Decretul privind procedurile impune autorităților să garanteze solicitanților de azil posibilitatea de a contacta UNHCR și ONG-urile. În Croația, ONG-urile care doresc să desfășoare activități sau să ofere asistență în interiorul centrelor de primire necesită autorizarea prealabilă a Ministerului de Interne, restricțiile de acces fiind permise numai din motive grave de sănătate sau de siguranță. În Spania, ONG-urile pot intra în centrele de detenție pentru imigranți în temeiul unui mecanism special de acreditare. În Belgia, ONG-urile care doresc să viziteze centrele de detenție pentru imigranți necesită acreditarea Oficiului pentru Imigrări, cu acces facil pentru ONG-uri. În Germania, nu există un drept general de intrare al ONG-urilor în centrele de primire, accesul putând fi reglementat de regulile interne ale structurii, inclusiv cerințe de notificare prealabilă.

cazate grupuri vulnerabile și verificarea faptului că persoanele cu acces la persoane vulnerabile în aceste structuri nu au antecedente penale relevante.

47. Luând act de constatările Consiliului de Stat, Comisia consideră că cerințele de înregistrare și supravegherea cheltuirii fondurilor publice pot servi unor scopuri legitime în temeiul art. 11 alin. (2) din Convenție dacă aceste cerințe și această supraveghere sunt legate în mod clar și specific de prevenirea dezordinii și de protecția drepturilor și libertăților altora. În continuare, întrebarea centrală pentru Comisie este, așadar, dacă cadrul care reglementează registrul ONG-urilor îndeplinește cerințele necesității și proporționalității într-o societate democratică în raport cu scopurile declarate.

4. Necesară într-o societate democratică

48. Comisia reamintește că CEDO a clarificat că noțiunea de necesitate include două condiții: a) orice ingerință trebuie să corespundă unei „nevoi sociale imperioase" și b) ingerința trebuie să fie proporțională cu scopul legitim urmărit. Mai mult, „excepțiile de la regula libertății de asociere trebuie interpretate restrictiv și numai motive convingătoare și imperative pot justifica restrângeri ale acestei libertăți".[45] În mod similar, Comitetul pentru Drepturile Omului a subliniat că simpla existență a unor justificări obiective pentru limitarea dreptului la libertatea de asociere nu este suficientă. Statul „trebuie să demonstreze că interzicerea unei asociații este necesară pentru a înlătura o amenințare reală, și nu doar ipotetică, la adresa securității naționale sau a ordinii democratice, că măsuri mai puțin intruzive ar fi insuficiente pentru atingerea aceluiași scop și că restrângerea este proporțională cu interesul care trebuie protejat".[46] Astfel cum a reamintit Comisia, procedurile trebuie concepute pentru a facilita, nu pentru a împiedica, exercitarea dreptului la libertatea de asociere,[47] iar astfel de restrângeri ar trebui să se întemeieze pe o prezumție de legalitate în favoarea asociațiilor.[48]

a. Sfera verificărilor cazierului judiciar

49. Comisia observă că art. 114 alin. (2) lit. (e) interzice înregistrarea oricărui ONG în cazul în care administratorul sau reprezentantul său legal face obiectul unei „urmăriri penale" pentru „orice crimă" sau a fost condamnat definitiv pentru delicte (*misdemeanours*) astfel cum sunt definite de lege.[49] Mai mult, anual, ONG-ul înregistrat trebuie să furnizeze o „declarație pe propria răspundere a persoanelor fizice care conduc organizația și/sau sunt reprezentanții săi legali", „prin care se atestă că împotriva acestora nu a fost pusă în mișcare nicio urmărire penală pentru vreo crimă" (Decizia ministerială, art. 5 alin. (2) lit. (j)). În mod similar, art. 8

[45] *Gorzelik și alții împotriva Poloniei*, cererea nr. 44158/98 (2004), pct. 95. *Sidiropoulos și alții împotriva Greciei*, ref. 57/1997/841/1047 (1998), pct. 40. *Jehovah's Witnesses of Moscow și alții împotriva Rusiei*, cererea nr. 302/02 (2010), pct. 108.

[46] Comitetul pentru Drepturile Omului, *Mikhailovskaya și Volchek împotriva Belarusului*, CCPR/C/111/D/1993/2010 (2014), pct. 7.3.

[47] CDL-AD(2013)030 – Republica Kârgâză – Opinie comună interimară privind proiectul de lege de modificare a Legii privind organizațiile necomerciale și a altor acte legislative ale Republicii Kârgâze, pct. 69, 75, 76. CDL-AD(2018)004 – România – Opinie comună privind proiectul de lege nr. 140/2017 de modificare a Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 privind asociațiile și fundațiile, pct. 40. CDL-AD(2014)046 – Orientări, pct. 36, 68.

[48] CDL-AD(2014)046 – Orientări, pct. 26.

[49] Art. 114 alin. (2) lit. (e): „să nu fi fost pusă în mișcare urmărirea penală împotriva persoanelor fizice care își exercită funcțiile de conducere sau sunt reprezentanții lor legali pentru vreo crimă și să nu fi fost pronunțată împotriva acestora o condamnare definitivă pentru delictele de trafic ilegal de resortisanți ai țărilor terțe, furt [art. 372 din Codul penal (Legea nr. 4619/2019, A' 95)], deturnare de fonduri (art. 375 din Codul penal), fraudă (art. 386 din Codul penal), șantaj (art. 385 din Codul penal), fals (art. 216 din Codul penal), fals în certificate (art. 217 din Codul penal), dare de mită (art. 236 din Codul penal), abuz de încredere (art. 390 din Codul penal), încălcarea obligațiilor de serviciu (art. 259 din Codul penal), atestare falsă (art. 242 din Codul penal), calomnie prin defăimare (art. 363 din Codul penal), spălarea banilor proveniți din activități infracționale în temeiul Legii nr. 4557/2018 (A' 139), delictele prevăzute la art. 187 și 187A din Codul penal, infracțiunile prevăzute de legislația privind armele (Legea nr. 2168/1993, A' 147), infracțiunile prevăzute de legislația privind stupefiantele (Legea nr. 4139/2013, A' 74), precum și orice delict care intră sub incidența capitolului 19 din Partea specială a Codului penal".

alin. (3) din Decizia ministerială interzice înregistrarea membrilor individuali ai unui ONG înregistrat în Registrul ONG-urilor în cazul în care aceștia fac obiectul „urmăririi penale pentru orice crimă” sau al unei „condamnări definitive pentru [respectivele] infracțiuni” menționate în articol.[50]

50. În observațiile sale scrise, ministrul migrației și azilului a explicat că ONG-urile înregistrate în registru interacționează, prin delegarea Ministerului Migrației și Azilului, cu o populație vulnerabilă prin natura sa, aflată în responsabilitatea Ministerului Migrației și Azilului. Prin urmare, în opinia ministrului, tratamentul lor ar trebui să corespundă celui al funcționarilor publici ai Ministerului care exercită funcții similare și sunt ținuți de obligații similare. În cazul funcționarilor publici, se prevede că, dacă se inițiază urmărirea penală împotriva lor, aceștia sunt suspendați administrativ, în temeiul Codului funcției publice (Legea nr. 3528/2007).

51. Comisia consideră că o obligație de a declara că nu a existat nicio condamnare penală pentru infracțiuni relevante și clar enumerate (adică crime și delicte), legată de scopul legitim al protejării drepturilor altora, pentru administratorii și reprezentanții legali ai ONG-urilor poate fi justificată în contextul de față.

52. Cu toate acestea, în cazul interzicerii înregistrării unui ONG pe baza presupusei conduite a administratorului sau a reprezentantului său legal, Comisia dorește să sublinieze că este necesar ca autoritățile să stabilească, printr-o decizie motivată, motivul pentru care conduita individului poate fi imputată în mod legitim organizației și motivul pentru care restricția impusă organizației este ea însăși necesară și proporțională (art. 11 din Convenție).[51] În această privință, decizia trebuie să arate motivul pentru care presupusa faptă penală este relevantă pentru activitatea ONG-ului și are legătură cu aceasta și, ca atare, este proporțională cu scopul protejării drepturilor altora, al transparenței și al bunei guvernanțe a sistemului. Decizia trebuie să stabilească, în continuare, o legătură între conduita membrului individual și organizație, asigurând că restricția nu este impusă în mod automat sau prin simpla asociere, prevăzând totodată o abordare proporțională.[52]

53. În ceea ce privește obligația privind membrii individuali, Comisia consideră, în continuare, că poate fi justificat, pe baza scopului legitim al protejării drepturilor altora, să se solicite la înregistrarea în Registrul membrilor ONG ca membrul să nu fi fost condamnat pentru nicio infracțiune relevantă. O astfel de declarație trebuie totuși să fie legată în mod clar de scopul legitim al protejării drepturilor altora și trebuie, în opinia Comisiei, să fie limitată la infracțiuni relevante și enumerate.

54. În cazul radierii din Registrul membrilor ONG a membrilor deja înregistrați din cauza faptului că un membru individual face obiectul urmăririi penale pentru o crimă, Comisia observă că, în contextul urmăririlor penale, în mod normal revine unei instanțe penale competente să pronunțe decizii privind măsurile restrictive, până la condamnarea definitivă. Aceasta asigură

[50]Decizia ministerială, art. 8 alin. (3): „Persoana fizică nu trebuie să fi făcut obiectul urmăririi penale pentru vreo crimă și nu trebuie să existe o condamnare definitivă pentru infracțiunile de trafic ilegal de resortisanți ai țărilor terțe, furt, deturnare de fonduri, fraudă, șantaj, fals, fals în înscrisuri, dare de mită, abuz de încredere, încălcarea obligațiilor de serviciu, declarație falsă, defăimare, spălare de bani și infracțiunile prevăzute la art. 187 și 187A din Codul penal (Legea nr. 4619/2019, A’ 95), din Legea privind armele, din Legea privind drogurile, precum și pentru orice delict prevăzut în capitolul 19 din Partea specială a Codului penal”.

[51]*Adana TAYAD împotriva Turciei*, cererea nr. 59835/10 (2020), pct. 34: „Cu toate acestea, pentru a lua o decizie privind dizolvarea asociației, instanțele civile ar trebui să efectueze o evaluare independentă care să nu se bazeze în mod automat pe constatările adoptate de instanțele penale împotriva membrilor individuali ai asociației pârâte, în special atunci când ultimele hotărâri nu sunt definitive”. În contextul art. 7 și al art. 6 alin. (2), a se vedea, de asemenea, *G.I.E.M. S.r.l. și alții împotriva Italiei*, cererile nr. 1828/06 și alte 2 (2018), pct. 272–274 și pct. 317.

[52]CDL-AD(2018)013 – Ungaria – Opinie comună privind dispozițiile așa-numitului pachet legislativ „Stop Soros” care afectează direct ONG-urile (în special proiectul de art. 353A din Codul penal privind facilitarea migrației ilegale), pct. 89-90. *Jehovah’s Witnesses of Moscow și alții împotriva Rusiei*, cererea nr. 302/02 (2010), pct. 159.

faptul că măsurile restrictive care limitează libertatea unei persoane, precum limitările libertății de circulație sau de asociere, fac obiectul unei evaluări de către o instanță independentă și imparțială, asigurând echitatea procedurală și respectarea drepturilor persoanei. În temeiul procedurii penale elene, măsurile restrictive în contextul unei cauze penale sunt dispuse de judecătorul de instrucție la demersul procurorului. În cazul în care judecătorul și procurorul nu cad de acord, chestiunea este trimisă unui consiliu judiciar.[53] În consecință, Comisia consideră că o decizie care afectează drepturile unui membru individual, precum radierea din Registrul membrilor ONG, pe baza unei urmăriri penale, ar trebui luată de judecătorul de instrucție la demersul procurorului, în cadrul procedurii penale relevante, și nu de un organ executiv, de la care nu se poate aștepta același nivel de independență, imparțialitate și garanții procedurale ca de la autoritatea judecătorească.[54]

55. Pe această bază, Comisia recomandă ca legea (i) să precizeze în mod clar împrejurările în care secretarul general pentru Primirea Solicitanților de Azil poate emite o decizie de interzicere a înregistrării ONG-ului în cazul urmăririlor penale, impunând ca, înainte de a se angaja orice răspundere a organizației, să se adopte o decizie separată, independentă și motivată, care să demonstreze o legătură între conduita membrului individual și organizație, asigurând că răspunderea nu este atrasă în mod automat sau prin simpla asociere, și (ii) să asigure că puterea de a radia o persoană din Registrul membrilor ONG pe baza unei proceduri penale pendinte este rezervată organului judiciar competent, și nu autorității administrative. Comisia observă, de asemenea, că verificările cazierului judiciar și declarațiile privesc date cu caracter personal sensibile și că orice prelucrare a acestor date trebuie să respecte art. 8 din Convenție și dreptul relevant al UE.

b. Domeniul de aplicare al Registrului membrilor ONG

56. Pornind de la preocupările menționate anterior în secțiunea III.2.b., Comisia consideră că obligația de înregistrare a membrilor în temeiul art. 114 alin. (4) este excesiv de largă, ridicând îngrijorări în temeiul principiului proporționalității. Acest lucru este deosebit de semnificativ având în vedere că formularea legii prevede o interdicție legală de a desfășura „activități pe teritoriul grec și cooperarea cu organismele din sectorul public" pentru „membrii, angajații și colaboratorii" organizațiilor înregistrate în Registrul ONG-urilor. În opinia Comisiei, această interdicție largă depășește ceea ce este necesar pentru protecția ordinii publice și a grupurilor vulnerabile[55] și depășește scopul său declarat de asigurare a transparenței, a bunei guvernanțe și de protejare a drepturilor omului ale refugiaților. Prin urmare, Comisia recomandă autorităților să limiteze obligația de înregistrare a membrilor în Registrul membrilor ONG la acei membri care, în virtutea funcțiilor lor, necesită acces la structurile Ministerului Migrației și Azilului, adică la structurile de cazare pentru refugiați și solicitanți de azil, sau la cei care gestionează fonduri publice.

c. Pragul de finanțare

57. Comisia observă că art. 114 alin. (2) lit. (d) limitează eligibilitatea pentru înregistrare la ONG-urile care nu primesc mai mult de 30 % din bugetul lor (cu excepția cheltuielilor salariale) din

[53]Codul elen de procedură penală (Legea nr. 4620/2019), art. 288, cf. art. 282. CED/C/GRC/1, 11 martie 2019, Raport prezentat de Grecia în temeiul art. 29 alin. (1) din Convenție, pct. 64.

[54]CDL-AD(2024)033 – Kârgâzstan – Opinie privind Legea nr. 72 din 2 aprilie 2024 de modificare a Legii „privind organizațiile nonprofit", pct. 96, pct. 86.

[55]CDL-AD(2025)034 – Georgia – Opinie privind Legea privind înregistrarea agenților străini, modificările la Legea privind granturile și alte legi referitoare la „influența străină", pct. 71. CDL-AD(2014)046 – Orientări, pct. 167.

fonduri ale statului sau ale UE.[56] În cursul vizitei, s-a clarificat în cadrul întâlnirilor că acest prag se aplică programelor sau granturilor naționale ori finanțate de UE, cu excepția procedurilor de achiziții publice, care fac obiectul propriilor norme.[57] În afară de obiectivul asigurării transparenței, nu a fost furnizată nicio altă motivare pentru acest prag. Pe această bază și recunoscând că legiuitorul dispune de o marjă de apreciere pentru a reglementa procentul exact, Comisia recomandă autorităților să furnizeze o motivare clară, care să demonstreze necesitatea și proporționalitatea pragului de finanțare de 30 % în raport cu scopurile urmărite.

d. Obligațiile de raportare și obligațiile de dezvăluire publică

58. În temeiul art. 5 din Decizia ministerială, organizațiile înregistrate în Registrul ONG-urilor sunt obligate să înregistreze în Registrul membrilor ONG persoanele fizice care sunt „membri, angajați și colaboratori" și trebuie să depună anual, în perioada 1 octombrie – 30 noiembrie, dovada conformității fiscale, dovada conformității față de securitatea socială, raportul de audit, declarația solemnă privind absența conflictului de interese, declarația pe propria răspundere privind respectarea pragului de finanțare, decizia de impunere, raportul privind activitățile organizației, certificatele de cazier judiciar ale administratorului/reprezentantului legal și declarația pe propria răspundere privind lipsa urmăririlor penale pentru vreo crimă. În temeiul art. 4, orice modificare a documentației depuse la înregistrare în conformitate cu art. 3 trebuie depusă în termen de o lună, iar ONG-urile trebuie să răspundă solicitărilor de clarificări sau de documentație suplimentară în termen de zece zile.

59. Astfel cum a recunoscut Comisia, raportarea legată de finanțarea publică poate fi legitimă, dar o astfel de „obligație de raportare nu ar trebui să fie împovărătoare în mod nejustificat și nu ar trebui să impună depunerea unor detalii excesive nici cu privire la activități, nici cu privire la conturi",[58] și astfel încât „obligațiile specifice de raportare impuse asociațiilor cu statut de utilitate publică ar trebui să fie legate de utilizarea fondurilor publice care le-au fost acordate și limitate la aceasta. Statutul de utilitate publică nu poate constitui un pretext pentru impunerea unor obligații suplimentare de raportare privind fondurile private și donatorii, care fac obiectul cerințelor de raportare aplicabile în general tuturor granturilor și donațiilor".[59] În această privință, Comisia ia act de pragul de finanțare de 30 %, observând totodată că obligația de a depune rapoarte financiare detaliate, rapoarte de audit și un raport privind activitatea organizației nu se limitează la sursa de finanțare (adică finanțarea publică), ci se aplică tuturor mijloacelor financiare și activităților ONG-ului înregistrat. Comisia acceptă că statul poate impune raportarea detaliată cu privire la fondurile publice. Același raționament nu se aplică însă finanțării private. Pe această bază, obligațiile de raportare par a fi prea largi, iar Comisia recomandă autorităților să limiteze obligațiile de raportare, în măsura posibilului, la cele relevante pentru utilizarea fondurilor publice.

60. Mai mult, și astfel cum a reamintit Comisia, trebuie făcută o distincție între obligațiile de raportare și obligațiile de dezvăluire publică.[60] În timp ce scopul obligațiilor de raportare este

[56]Art. 114 alin. (2) lit. (d): „absența granturilor regulate de la stat care depășesc treizeci la sută (30 %) din bugetul lor de funcționare, excluzând costurile salariale, precum și a împrumuturilor garantate de stat. Cerința prevăzută în propoziția precedentă nu se aplică în cazul în care grantul nu depășește cinci mii de euro (5 000 EUR) pe an".

[57]A se vedea Legea nr. 4412/2016 privind contractele de lucrări publice, de furnizare și de servicii (adaptare la Directivele 2014/24/UE și 2014/25/UE). Ministerul Migrației și Azilului utilizează Sistemul Național Electronic de Achiziții Publice pentru contractele majore de servicii legate de migrație. Un exemplu actual este licitația sa deschisă din iunie 2026 pentru un acord-cadru privind serviciile de alimentație în structurile de primire.

[58]CDL-AD(2018)004 – România – Opinie comună privind proiectul de lege nr. 140/2017 de modificare a Ordonanței Guvernului nr. 26/2000 privind asociațiile și fundațiile, pct. 39-40.

[59]CDL-AD(2019)002 – Raport privind finanțarea asociațiilor, pct. 30.

[60]CDL-AD(2019)002 – Raport privind finanțarea asociațiilor, pct. 83.

de a informa autoritățile, scopul unei obligații de dezvăluire publică este, mai degrabă, de a informa publicul. În această privință, Comisia se referă la constatările Consiliului de Stat, potrivit cărora art. 2 lit. (i) pct. (v) din Decizia ministerială, în măsura în care impune organizațiilor o obligație generală de a dezvălui pe site-urile lor informații privind abonații/donatorii lor, contravine libertății de asociere.

e. Sancțiuni – radierea

61. Astfel cum s-a menționat mai sus în secțiunea III.2.c., Comisia este preocupată de puterea discreționară largă acordată secretarului general pentru Primirea Solicitanților de Azil, care îi permite acestuia să respingă cererea de înregistrare a unei organizații (Decizia ministerială, art. 3 alin. (4)) sau să dispună radierea din registru, cu consecința unei interdicții de doi ani, pentru orice nerespectare a obligațiilor de raportare, cu un termen de conformare de 30 de zile (Decizia ministerială, art. 6).[61] Astfel cum a statuat anterior Comisia, o suspendare îndelungată a activităților poate duce, în fapt, la înghețarea funcționării organizației, rezultând o sancțiune echivalentă cu dizolvarea.[62]

62. Astfel cum prevede art. 114 alin. (1), desfășurarea de activități în acest domeniu fără înregistrarea corespunzătoare interzice în mod legal organizației accesul la fonduri publice sau ale UE și desfășurarea de activități în cadrul structurilor Ministerului Migrației și Azilului. În urma modificărilor din 6 februarie 2026, ONG-urile pot continua să funcționeze în afara acestor structuri și fără finanțare publică. Comisia observă totuși că, pentru organizațiile a căror activitate depinde de accesul direct la persoanele cazate în structurile Ministerului, majoritatea activităților lor de bază sunt condiționate de acordarea accesului la aceste structuri. Consecința radierii este, așadar, *ipso facto*, că ONG-ul poate fi nevoit să își suspende majoritatea activităților de bază, sub rezerva unei interdicții temporale de doi ani. O astfel de decizie va avea, așadar, consecințe grave pentru funcționarea în continuare a unui ONG. Având în vedere acest lucru și în absența unor căi de atac suspensive, Comisia recomandă ca motivele de radiere să fie modificate pentru a prevedea termene rezonabile și flexibile, introducând sancțiuni alternative, proporționale, astfel încât radierea din registru și interdicțiile pe termen lung să fie rezervate încălcărilor grave sau repetate. În plus, Comisia recomandă ca termenele și lista sancțiunilor să fie stabilite prin lege, și nu prin legislație secundară, asigurând astfel o mai mare stabilitate și securitate juridică în acest domeniu. În această privință, Comisia se referă, de asemenea, la constatările Consiliului de Stat, potrivit cărora art. 6 alin. (3) contravine dreptului la libertatea de asociere, în măsura în care această interdicție se aplică fără deosebire tuturor cazurilor de radiere rezultate din nerespectarea unor obligații formale care revin organizațiilor înregistrate.

f. Posibila suprapunere a obligațiilor suplimentare de raportare

63. Ministrul migrației și azilului a clarificat, în cursul întâlnirii cu delegația, că registrul ONG-urilor este menit să confere statului supravegherea ONG-urilor care primesc finanțare de la stat și din partea UE și care au acces la structurile Ministerului. Având în vedere rolul central jucat

[61] Decizia ministerială, art. 6: „1. În cazul nerespectării obligațiilor prevăzute la art. 5 din prezentul regulament, departamentul competent transmite, fără întârziere, o notificare scrisă organizațiilor înregistrate, solicitându-le să întreprindă toate demersurile necesare pentru a se conforma obligațiilor prevăzute în prezentul act, într-un termen de treizeci (30) de zile de la data notificării. 2. Dacă termenul prevăzut la alineatul (1) expiră fără ca vreo măsură să fie luată, autoritatea competentă, prin decizie a secretarului general pentru Primirea Solicitanților de Azil, radiază organizația care nu s-a conformat din «Registrul organizațiilor neguvernamentale (ONG) grecești și străine» și notifică: (a) organizația, (b) site-ul Registrului ONG și (c) orice alt organism competent. 3. O organizație care a fost radiată din Registrul organizațiilor neguvernamentale (ONG) grecești și străine în temeiul dispozițiilor alineatului (2) și care dorește să fie reînregistrată poate depune o cerere de înregistrare, în conformitate cu dispozițiile prezentului act, după trecerea unui termen de doi (2) ani de la data radierii sale”.

[62] CDL-AD(2014)046 – Orientări, pct. 255.

de ONG-uri în domeniul migrației și azilului în Grecia, ONG-urile furnizând de facto servicii publice în numele statului, Comisia înțelege nevoia statului de a asigura supravegherea persoanelor care pot intra în structurile Ministerului Migrației și Azilului și supravegherea serviciilor furnizate. În pofida acestui context specific, Comisia observă că autoritățile au obligația de a evalua efectul cumulat al tuturor normelor juridice luate împreună, întrucât suprapunerea unor obligații suplimentare de raportare cu alte obligații de raportare deja existente este susceptibilă să creeze un mediu de monitorizare excesivă de către stat a activităților ONG-urilor.[63]

64. Astfel cum a statuat anterior Comisia, „funcționarea paralelă a mai multor legi care impun cerințe similare exacerbează (...) problemele legate de legalitate și necesitate”,[64] impunând ca „legislația care abordează aceeași problemă (…) cu privire la aceleași subiecte (persoane fizice sau juridice) să fie examinată printr-o abordare sistemică”.[65] În această privință, Comisia se referă la registrul general aplicabil tuturor ONG-urilor, aflat în competența Ministerului de Interne, care prevede, de asemenea, un cadru pentru asigurarea supravegherii programelor sau granturilor naționale și finanțate de UE. Ministrul migrației și azilului a clarificat în observațiile sale scrise că ONG-urile înregistrate în Registrul ONG-urilor nu sunt obligate să se înregistreze în registrul Ministerului de Interne, în scopul evitării dublării, precizând totodată că, până la sfârșitul lunii octombrie 2026, aceste două registre vor atinge interoperabilitatea deplină. Raportul Comisiei Europene privind statul de drept pentru 2026 a observat că numărul și complexitatea cerințelor de înregistrare pentru organizațiile societății civile (OSC) rămân o provocare și a recomandat ca Grecia să intensifice eforturile de simplificare a cerințelor de înregistrare, în vederea menținerii unui cadru deschis pentru funcționarea organizațiilor societății civile.[66] Comisia subliniază importanța clarității și previzibilității legislative în ceea ce privește cerința asigurării interoperabilității, recomandând totodată autorităților să asigure că funcționarea paralelă a mai multor registre care impun cerințe similare nu conduce la restricții disproporționate.[67]

g. Concluzie

65. Comisia de la Veneția recunoaște provocările complexe legate de migrație cu care se confruntă Grecia[68] și sarcina și presiunea considerabile care apasă asupra statelor din prima linie din cauza sosirilor în masă.[69] Comisia de la Veneția recunoaște, de asemenea, scopul legitim de a asigura supravegherea utilizării fondurilor publice pentru prevenirea dezordinii și protecția persoanelor vulnerabile.

66. Cu toate acestea și luând act de observațiile prezentate de ministrul migrației și azilului, potrivit cărora registrele sunt pe deplin conforme cu cadrul juridic al Consiliului Europei care

[63]CDL-AD(2019)002 – Raport privind finanțarea asociațiilor, pct. 147.

[64]CDL-AD(2025)035 – Memoriu *amicus curiae* pentru Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza *Georgian Young Lawyers' Association și alții împotriva Georgiei* (nr. 31069/24) privind reglementarea influenței străine, pct. 23.

[65]Ibid., pct. 31.

[66]Comisia Europeană, Raportul privind statul de drept 2026, Capitolul de țară privind Grecia, SWD(2026) 908 final, pp. 2 și 22-24.

[67]CDL-AD(2025)035 – Memoriu *amicus curiae* pentru Curtea Europeană a Drepturilor Omului în cauza *Georgian Young Lawyers' Association și alții împotriva Georgiei* (nr. 31069/24) privind reglementarea influenței străine, pct. 25.

[68]Consiliul Europei, Miniștrii afacerilor externe ai Consiliului Europei adoptă o declarație politică privind Convenția europeană a drepturilor omului și migrația, 15 mai 2026. Trimitere la CDDH(2026)R3 Extra Addendum 20 martie 2026, Comitetul director pentru drepturile omului, Documentul final al CDDH conținând elemente pentru declarația politică, astfel cum a fost adoptat de CDDH în cadrul celei de-a treia reuniuni extraordinare din 10-12 martie 2026.

[69]*M.S.S. împotriva Belgiei și Greciei* [MC], cererea nr. 30696/09 (2011), pct. 223, *E.A. și H.A.A. împotriva Greciei*, cererea nr. 14969/20 (2025), pct. 45, 47.

reglementează funcționarea ONG-urilor,[70] Comisia consideră că, în forma lor actuală, unele dintre cerințele de înregistrare, astfel cum au fost prezentate mai sus, par să depășească ceea ce este necesar într-o societate democratică. Prin urmare, Comisia recomandă (i) să se precizeze în mod clar împrejurările în care secretarul general pentru Primirea Solicitanților de Azil poate emite o decizie de interzicere a înregistrării ONG-ului în cazul urmăririlor penale, impunând ca, înainte de a se angaja orice răspundere a organizației, să se adopte o decizie separată, independentă și motivată, care să demonstreze o legătură între conduita membrului individual și organizație, asigurând că răspunderea nu este atrasă în mod automat sau prin simpla asociere, (ii) să se asigure că puterea de a radia o persoană din Registrul membrilor ONG pe baza unei proceduri penale pendinte este rezervată organului judiciar competent, și nu autorității administrative, (iii) să se limiteze obligația de înregistrare a membrilor în Registrul membrilor ONG la acei membri care, în virtutea funcțiilor lor, necesită acces la structurile Ministerului Migrației și Azilului sau gestionează fonduri publice, (iv) să se furnizeze o motivare clară care să demonstreze necesitatea și proporționalitatea pragului de finanțare de 30 % în raport cu scopurile urmărite, (v) să se limiteze obligațiile de raportare, în măsura posibilului, la cele relevante pentru utilizarea fondurilor publice, (vi) să se modifice motivele de radiere pentru a prevedea termene rezonabile și flexibile, introducând sancțiuni alternative, proporționale, astfel încât radierea din registru și interdicțiile pe termen lung să fie rezervate exclusiv încălcărilor grave sau repetate, asigurând că termenele și lista sancțiunilor sunt stabilite prin lege, și nu prin legislație secundară, și (vii) să se asigure că funcționarea paralelă a mai multor registre care impun cerințe similare nu conduce la restricții disproporționate. Prin abordarea acestor preocupări, cadrul de reglementare ar fi, în opinia Comisiei, mai bine poziționat pentru a-și atinge obiectivele într-un mod care rămâne compatibil cu standardele europene.

B. Art. 24 și 25: răspunderea penală a ONG-urilor înregistrate și a membrilor acestora

1. Claritatea juridică și scutirile de răspundere penală

67. Directiva privind facilitarea face parte din cadrul UE de combatere a migrației neregulamentare și a introducerii ilegale de migranți. Aceasta stabilește o definiție comună a facilitării intrării, tranzitului și șederii neautorizate, cu scopul de a consolida sancțiunile împotriva comportamentelor care facilitează migrația neregulamentară și, în special, a activităților legate de rețele infracționale organizate.

68. În cadrul întâlnirilor cu delegația și în observațiile ulterioare, ministrul migrației și azilului a susținut că art. 24 și 25 din Codul migrației, astfel cum au fost modificate, constituie o transpunere corespunzătoare a Directivei privind facilitarea și preiau integral dispozițiile noii Propuneri de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unor norme minime privind prevenirea și combaterea facilitării intrării ilegale.[71] Potrivit ministrului, ambele dispoziții sunt legi penale speciale cărora li se aplică art. 12 din Codul penal,[72] făcând parte din dreptul penal național și constituind o clauză generală a dreptului penal continental european. În consecință, ministrul susține că atât interpretarea acestor dispoziții, cât și

[70] S-a făcut trimitere la Recomandarea CM/Rec(2007)14/10.10.2007, potrivit căreia a) libertatea ONG-urilor de a desfășura cercetări, de a oferi educație și de a se angaja în activități de advocacy este garantată, chiar și atunci când poziția lor nu se aliniază politicii guvernamentale sau urmărește modificarea legii, b) se stabilește obligația acestora de a depune rapoarte financiare, rapoarte de activitate și de a se supune unui audit financiar independent și c) se prevede că obligațiile limitate la implementarea corespunzătoare a activității finanțate, la transparență și responsabilitate sunt legitime, iar sancțiunile sunt impuse în caz de nerespectare a legii.

[71] COM/2023/755 final, Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unor norme minime pentru prevenirea și combaterea facilitării intrării, tranzitului și șederii neautorizate în Uniune și de înlocuire a Directivei 2002/90/CE a Consiliului și a Deciziei-cadru 2002/946 a Consiliului.

[72] Art. 12 din Codul penal elen prevede: „dispozițiile părții generale a Codului penal se aplică și infracțiunilor prevăzute în legi speciale, cu excepția cazului în care acele legi prevăd în mod expres altfel”.

aplicarea lor de către instanțele elene se întemeiază pe normele generale de drept penal care se aplică în mod orizontal, subliniind că aceste modificări nu au creat infracțiuni noi, ci au consolidat sancțiunile în mod specific pentru cei implicați în introducerea ilegală de migranți sau în facilitarea migrației neregulamentare prin acces privilegiat sau prin abuzul unor roluri încredințate.

69. Deși art. 24 din Codul migrației incriminează diverse forme de facilitare a migrației neregulamentare, art. 25 incriminează transportul resortisanților țărilor terțe care nu au dreptul de a intra în Grecia. În temeiul art. 26 din Codul penal elen și astfel cum a confirmat ministrul migrației și azilului în comentariile scrise ulterioare, infracțiunea necesită intenție (*dolus*).[73] Dispozițiile nu impun nicio formă de mobil sau de câștig financiar. Mai mult și astfel cum a declarat Ministerul în observațiile sale scrise, art. 25 alin. (6) prevede o dispoziție explicită de scutire a faptei de introducere ilegală de migranți de răspundere penală în cazurile „persoanelor salvate pe mare, ale transportului persoanelor care au nevoie de protecție internațională în conformitate cu cerințele dreptului internațional, precum și ale deplasării în interiorul țării sau ale facilitării transportului, în scopul supunerii acestor persoane procedurilor prevăzute la art. 83 din Legea nr. 3386/2005 (A' 212) sau la art. 42 din Codul legislației privind primirea, protecția internațională a resortisanților țărilor terțe și a apatrizilor și protecția temporară în cazul unui aflux masiv de străini strămutați, în urma notificării autorităților competente de poliție și portuare". Nu există o scutire generală corespunzătoare în art. 24, iar art. 25 alin. (6) nu își extinde aplicarea la alte articole.

70. CEDO a confirmat că, având în vedere caracterul absolut al art. 3 din Convenție, un aflux crescând de migranți nu poate absolvi un stat de obligațiile sale în temeiul acestei dispoziții.[74] Migranții, în calitate de grup deosebit de vulnerabil, au dreptul la o cale de atac efectivă, care include accesul la interpreți și avocați, pe lângă protecția împotriva returnării (*refoulement*) în temeiul art. 3 și împotriva expulzării colective în temeiul art. 4 din Protocolul nr. 4.[75] Mai mult și astfel cum a observat anterior Comisia, activitățile ONG-urilor, „inclusiv, în mod specific, furnizarea de informații și de asistență juridică și sprijin în legătură cu procedurile existente de solicitare a azilului și cu argumentele întemeiate pe drepturile omului pentru formularea unor căi de atac și pentru utilizarea deplină a procedurilor de atac (inclusiv în fața organismelor internaționale), sunt protejate de dreptul internațional, inclusiv de Convenție".[76]

71. Comisia a observat anterior că, deși o serie de țări europene incriminează facilitarea intrării, tranzitului sau șederii neautorizate a migranților, „dacă dreptul intern nu prevede o excepție privind asistența umanitară, acesta este de obicei criticat din perspectiva dreptului internațional, în special atunci când «câștigul financiar» nu este un element al infracțiunii de facilitare".[77] Mai mult, în jurisprudența sa privind Directiva privind facilitarea, CJUE a confirmat că statele nu pot incrimina într-un mod care frustrează accesul la protecție sau

[73]Legea nr. 4619/2019, Codul penal elen, art. 26: „Crimele și delictele se pedepsesc numai atunci când sunt săvârșite cu intenție. În mod excepțional, în cazurile prevăzute în mod special de lege, delictele se pedepsesc și atunci când sunt săvârșite din culpă".

[74]*Khlaifia și alții împotriva Italiei*, cererea nr. 16483/12 (2016), pct. 184.

[75]*M.A. și alții împotriva Lituaniei*, cererea nr. 59793/17 (2018), pct. 107-109, *D împotriva Bulgariei*, cererea nr. 29447/17, 20 iulie 2021, pct. 124, *Hirsi Jamaa și alții împotriva Italiei* [MC], cererea nr. 27765/09 (2012), pct. 76-82, 133. *M.S.S. împotriva Belgiei și Greciei* [MC], cererea nr. 30696/09 (2011), pct. 250-251.

[76]CDL-AD(2018)013 – Ungaria – Opinie comună privind dispozițiile așa-numitului pachet legislativ „Stop Soros" care afectează direct ONG-urile (în special proiectul de art. 353A din Codul penal privind facilitarea migrației ilegale), pct. 83.

[77]CDL-AD(2018)013 – Ungaria – Opinie comună privind dispozițiile așa-numitului pachet legislativ „Stop Soros" care afectează direct ONG-urile (în special proiectul de art. 353A din Codul penal privind facilitarea migrației ilegale), pct. 82.

privează solicitanții de azil de drepturi protejate, inclusiv de sprijin umanitar, juridic sau organizațional.[78]

72. Art. 1 alin. (2) din Directiva privind facilitarea prevede că statele membre pot scuti de răspundere penală „cazurile în care scopul comportamentului este de a oferi asistență umanitară persoanei în cauză". Oferind îndrumări privind interpretarea Directivei privind facilitarea, Comisia Europeană afirmă, în continuare, că infracțiunile de facilitare ar trebui să prevadă o „evaluare a faptului dacă un act se încadrează în noțiunea de «asistență umanitară» din art. 1 alin. (2) din directivă", „efectuată de la caz la caz".[79] În concluzia sa, Comisia Europeană face trimitere, în continuare, la Rezoluția 2018/2769 a Parlamentului European, prin care se solicită statelor membre „să transpună scutirea pentru asistența umanitară prevăzută de Directiva privind facilitarea",[80] reamintind totodată că dreptul UE nu urmărește incriminarea asistenței umanitare, astfel cum se reamintește și în Propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unor norme minime pentru prevenirea și combaterea facilitării intrării ilegale.[81] Aceasta este, de asemenea, înțeleasă ca fiind intenția redactorilor Protocolului ONU împotriva introducerii ilegale de migranți pe calea terestră, a aerului și pe mare, în sensul că „definiția introducerii ilegale de migranți nu s-ar aplica deplasării facilitate a migranților peste frontierele naționale în scopuri pur umanitare",[82] făcând din „beneficiul financiar sau alt beneficiu material" o cerință pentru incriminarea sa (art. 6).[83]

73. Comisia este preocupată de faptul că formularea largă a infracțiunilor de facilitare poate face dificilă pentru persoane previzibilitatea conduitelor care pot atrage răspunderea penală,[84] oferind totodată, potențial, o largă putere discreționară de urmărire penală.[85] Prin urmare, Comisia recomandă introducerea unor scutiri de răspundere penală pentru persoanele care oferă asistență vitală și salvare sau care oferă îngrijiri de bază migranților aflați în situație neregulamentară exclusiv în scopuri umanitare, în art. 24 și art. 25 alin. (6).

---

[78]CJUE, *Comisia Europeană împotriva Ungariei*, 16 noiembrie 2021 (cauza C-821/19), pct. 95. CJUE, *OB împotriva Procura della Repubblica presso il Tribunale di Bologna (KInsa)* (cauza C-460/23), pct. 71.

[79]C(2020)6470 final, Orientările Comisiei Europene privind punerea în aplicare a normelor UE privind definirea și prevenirea facilitării intrării, tranzitului și șederii neautorizate, 23.09.2020. Secțiunea 4, Orientări: „Art. 1 din Directiva privind facilitarea trebuie interpretat după cum urmează: i) asistența umanitară impusă de lege nu poate și nu trebuie să fie incriminată; ii) în special, incriminarea ONG-urilor sau a oricăror alți actori nestatali care desfășoară operațiuni de căutare și salvare pe mare, cu respectarea cadrului juridic relevant, echivalează cu o încălcare a dreptului internațional și, prin urmare, nu este permisă de dreptul UE; iii) după caz, evaluarea faptului dacă un act se încadrează în noțiunea de «asistență umanitară» din art. 1 alin. (2) din directivă – o noțiune care nu poate fi interpretată într-un mod care ar permite incriminarea unui act impus de lege – ar trebui efectuată de la caz la caz, ținând seama de toate circumstanțele relevante."

[80]Rezoluția Parlamentului European din 5 iulie 2018 referitoare la orientările pentru statele membre în vederea prevenirii incriminării asistenței umanitare (2018/2769(RSP)), 05.07.2018.

[81]COM/2023/755 final, Propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului de stabilire a unor norme minime pentru prevenirea și combaterea facilitării intrării, tranzitului și șederii neautorizate în Uniune și de înlocuire a Directivei 2002/90/CE a Consiliului și a Deciziei-cadru 2002/946 a Consiliului. A se vedea „Explicația detaliată a dispozițiilor specifice ale propunerii", art. 3 ultima teză, „considerentele clarifică, de asemenea, că scopul prezentei directive nu este de a incrimina, pe de o parte, asistența acordată membrilor familiei și, pe de altă parte, asistența umanitară sau sprijinul acordat pentru satisfacerea nevoilor umane de bază ale resortisanților țărilor terțe, în conformitate cu obligațiile legale".

[82]CTOC/COP/WG.7/2017/4, Conferința părților la Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate (2017), Examinarea aspectului „beneficiului financiar sau al altui beneficiu material" din definiția introducerii ilegale de migranți, pct. 33.

[83]Ibid., pct. 6.

[84]Astfel cum se menționează și de Biroul UE al Crucii Roșii, *Protecting people, not punishing them: the case for a humanitarian exemption in the EU Facilitation Directive*, 18.09.2025.

[85]*Yuksel Yalcinkaya împotriva Türkiye*, cererea nr. 15669/20 (2023), pct. 238. CDL-AD(2018)013 – Ungaria – Opinie comună privind dispozițiile așa-numitului pachet legislativ „Stop Soros" care afectează direct ONG-urile (în special proiectul de art. 353A din Codul penal privind facilitarea migrației ilegale), pct. 73.

2. Răspunderea penală agravată

74. Art. 24 alin. (4)–(6) și art. 25 alin. (1) lit. (b) din Codul migrației introduc răspunderea penală agravată pentru membrii ONG-urilor înregistrate în Registrul ONG-urilor. Art. 24 alin. (4) prevede răspunderea penală agravată în cazurile în care persoana a acționat în scop lucrativ sau în exercitarea unei profesii sau este „membru al unei organizații neguvernamentale (ONG)" ori „dacă infracțiunea este săvârșită de două (2) sau mai multe persoane care acționează de comun acord" (minimum 10 ani de închisoare). Art. 24 alin. (5) prevede, de asemenea, răspunderea penală agravată dacă persoana a acționat în scop lucrativ (3 ani de închisoare), pedeapsa cu închisoarea crescând la 10 ani, „dacă fapta este săvârșită în exercitarea unei profesii sau de un membru al unei organizații neguvernamentale (ONG) înscrise în Registrul ONG-urilor grecești și străine". Art. 24 alin. (6) prevede răspunderea penală agravată dacă făptuitorul a acționat în scop lucrativ sau în exercitarea unei profesii ori „este membru al unei organizații neguvernamentale (ONG) înscrise în Registrul ONG-urilor grecești și străine" (până la 10 ani de închisoare). În sfârșit, art. 25 alin. (1) lit. (b) prevede răspunderea penală agravată în cazurile în care făptuitorul acționează în scop lucrativ sau „în exercitarea unei profesii, ori este recidivist, ori este funcționar public, ori este agent de turism, de transport maritim sau de călătorii, ori este membru al unei organizații neguvernamentale (ONG) înscrise în Registrul ONG-urilor grecești și străine" (cel puțin 10 ani de închisoare).

75. Ministrul migrației și azilului a clarificat, în cursul întâlnirii cu delegația, că introducerea răspunderii agravate se întemeiază pe raționamentul că un membru al unui ONG căruia i s-a acordat acces la structurile Ministerului Azilului și Migrației și, astfel, la persoane vulnerabile a acționat, în cazul încălcării dispoziției penale, cu încălcarea încrederii care i-a fost acordată. În cursul întâlnirii cu delegația, ministrul a precizat, de asemenea, că, în contextul specific al Greciei, membrii ONG-urilor înregistrate în Registrul ONG-urilor au acces la structurile Ministerului și exercită de facto funcții identice cu cele ale funcționarilor publici din Grecia. Ca atare, ambilor ar trebui să li se aplice aceeași pedeapsă, subliniind că înăsprirea sancțiunilor pentru membrii ONG se aplică în același mod ca pentru funcționarii publici. Ministrul a clarificat în comentariile scrise ulterioare că pedepsele mai severe impuse sunt identice cu cele impuse angajaților Ministerului Migrației și Azilului, ai Ministerului Protecției Cetățeanului sau ai Ministerului Afacerilor Maritime. În observațiile scrise ulterioare din 25 septembrie 2026, ministrul a declarat, în continuare, că dispozițiile se referă la categorii de persoane care dețin o „poziție specială" de responsabilitate, autoritate sau încredere publică, observând că, atunci când aceste persoane sunt implicate în introducerea ilegală de migranți, ele săvârșesc o încălcare dovedită și întemeiată a încrederii care le-a fost încredințată de stat sau de profesia lor din cauza poziției lor. Potrivit ministrului, din punct de vedere etic și juridic, abuzul de poziție constituie o circumstanță agravantă și este pedepsit cu pedepse sporite, observând că dispoziția se aplică numai ONG-urilor și membrilor acestora care sunt înscriși în Registrele ținute de Ministerul Migrației și Azilului.

76. Comisia observă că răspunderea agravată întemeiată pe abuzul unei poziții speciale de încredere, autoritate sau responsabilitate profesională este un element familiar al dreptului penal. Ținând seama de observațiile ministrului, Comisia observă că dispoziția elenă agravează răspunderea pe baza calității de membru al unui ONG înregistrat ca atare, făcând trimitere la „un membru al unei organizații neguvernamentale (ONG) înscrise în Registrul ONG-urilor grecești și străine". Formularea legii nu limitează, așadar, aplicarea la categorii de persoane care dețin o „poziție specială" de responsabilitate, autoritate sau încredere publică, ci se referă la toți membrii ONG-urilor înregistrate în Registrul ONG-urilor.

77. Astfel cum a reiterat CEDO, „infracțiunile și pedepsele trebuie să fie prevăzute de lege” și trebuie să asigure principiul „previzibilității efectelor legii penale”.[86] Mai mult, sancțiunile penale trebuie să fie legate de responsabilitatea persoanei în cauză, clar legate de responsabilitatea și conduita proprie a individului,[87] confirmând că „nu poate exista nicio pedeapsă decât dacă răspunderea personală a fost stabilită”.[88] Comisia constată că dispoziția, care prevede în prezent răspunderea penală agravată pe baza calității de membru al unui ONG ca atare, acoperind astfel toți membrii unui ONG înregistrat indiferent de poziția lor specifică, nu este aliniată la principiul previzibilității, al securității juridice și al răspunderii penale individuale.[89] Prin urmare, Comisia recomandă ca limitarea răspunderii penale agravate la cazurile în care există o încălcare întemeiată a încrederii în legătură cu o poziție specială, asigurând principiul răspunderii penale individuale, și nu calitatea de membru al unui ONG ca atare, să fie prevăzută în mod expres în lege.

78. Mai mult, CEDO a acceptat că impunerea unei „pedepse vădit disproporționate” ar putea constitui o încălcare a Convenției, subliniind că disproporționalitatea vădită este „un test strict și va fi îndeplinit numai în ocazii rare și unice”.[90] Având în vedere pedepsele minime severe prevăzute de lege, Comisia este preocupată de existența unui risc real ca aceste pedepse minime severe, aplicabile tuturor tipurilor de situații de fapt – care ar putea diferi semnificativ din cauza sferei largi a dispozițiilor penale – să conducă la aplicarea unor astfel de pedepse disproporționate. Pe această bază, Comisia recomandă ca legea să prevadă în mod expres o evaluare independentă a fiecărui caz individual pentru a respecta principiul proporționalității. Comisia recomandă, de asemenea, ca pedepsele penale pentru membrii ONG să nu depășească pe cele aplicate funcționarilor publici în circumstanțe similare.

3. Posibila radiere: răspunderea organizației pentru fapte individuale

79. Art. 24 alin. (8) din Codul migrației prevede că, „dacă presupusul autor al faptelor penale menționate la alineatele (4), (5), (6) și (7)” este „membru” al unui ONG înregistrat în Registrul ONG-urilor, „ministrul migrației și azilului poate emite, după inițierea procedurii penale împotriva presupusului autor, o decizie prin care se stabilește răspunderea conducerii ONG-ului pentru faptele relevante săvârșite și, astfel, poate dispune radierea ONG-ului relevant” din registru, prevăzând că reînscrierea este posibilă numai „după achitarea definitivă a presupusului autor”. În expunerea de motive se prevede, în continuare, că radierea, dacă este considerată necesară în cazul specific, necesită o decizie ministerială care să întemeieze răspunderea conducerii ONG-ului pentru săvârșirea infracțiunii respective de către membrii săi.

80. Ministrul migrației și azilului a clarificat, în cursul întâlnirii sale cu delegația, că un ONG poate fi radiat numai dacă există o implicare a conducerii ONG-ului în fapta penală care face obiectul urmăririi penale. Ministrul a subliniat și a confirmat în comentariile scrise ulterioare că dispoziția este menită pentru cazuri extreme legate de conducerea ONG-urilor. Ministrul a clarificat, în continuare, că, dacă un ONG este radiat, ONG-ul poate continua să funcționeze în domeniul migrației și azilului, iar radierea ar implica faptul că ONG-ul nu poate primi finanțare de la stat sau din partea UE și nici nu poate funcționa în structurile Ministerului

[86] *G.I.E.M. S.r.l. și alții împotriva Italiei*, cererile nr. 1828/06 și alte 2 (2018), pct. 241.

[87] *G.I.E.M. S.r.l. și alții împotriva Italiei*, cererile nr. 1828/06 și alte 2 (2018), pct. 244.

[88] *Varvara împotriva Italiei*, cererea nr. 17475/09 (2013), pct. 69.

[89] CDL-AD(2025)002 – Lista de verificare actualizată privind statul de drept, pct. 47.

[90] *Willcox și Hurford împotriva Regatului Unit*, cererile nr. 43759/10 și 43771/12 (2013), pct. 74. *Murat Vural împotriva Turciei*, cererea nr. 9540/07 (2014), pct. 66-68. CDL-AD(2021)002 – Belarus – Opinie privind compatibilitatea cu standardele europene a anumitor dispoziții de drept penal utilizate pentru urmărirea penală a manifestanților pașnici și a membrilor „Consiliului de Coordonare”, pct. 42.

(o decizie de radiere nu ar avea efect retroactiv asupra fondurilor deja distribuite). În observațiile ulterioare, ministrul a confirmat că o decizie de radiere a unui ONG constituie un act administrativ individual care, astfel cum se menționează la paragraful 41, trebuie să posede caracteristicile oricărui act administrativ individual în conformitate cu dreptul administrativ elen.[91] Orice vicii juridice ale deciziei pot fi contestate în fața Consiliului de Stat prin formularea unei cereri de anulare.

81. Astfel cum a stabilit CEDO și astfel cum s-a subliniat în secțiunea III.4.a, fapta ilicită individuală a unui membru nu poate fi imputată în mod automat unei asociații. O astfel de imputare impune autorităților să demonstreze o legătură suficientă între conduita individului și organizație (art. 11 din Convenție).[92] Mai mult, chiar și atunci când conduita este imputabilă organizației, nu rezultă în mod automat că sunt permise măsuri severe, precum radierea.[93]

82. Comisia este preocupată de faptul că cadrul juridic actual poate permite radierea pe baza presupusei implicări a unui membru în fapte penale, fără a necesita o condamnare. În opinia Comisiei, legea ar trebui, așadar, (i) să prevadă mai clar în ce împrejurări „ministrul migrației și azilului poate emite, după inițierea procedurii penale împotriva presupusului autor, o decizie prin care se stabilește răspunderea conducerii ONG-ului pentru faptele relevante săvârșite”, și (ii) să impună în mod expres ca, înainte de a se angaja orice răspundere a organizației, să se adopte o decizie separată, independentă și motivată, care să demonstreze o legătură între conduita membrului individual și organizație, asigurând că răspunderea nu este atrasă în mod automat sau prin simpla asociere, asigurând totodată ca legea să prevadă principiul sancționării proporționale.

IV. Concluzii

83. Comisia de monitorizare a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei a solicitat o opinie urgentă a Comisiei de la Veneția cu privire la modificările din 6 februarie 2026 aduse legislației grecești în materie de migrație și azil referitoare la Registrul ONG-urilor și la dispozițiile privind răspunderea penală a ONG-urilor și a membrilor acestora înregistrați.

84. Comisia de la Veneția recunoaște provocările complexe legate de migrație cu care se confruntă Grecia și sarcina și presiunea considerabile care apasă asupra statelor din prima linie din cauza sosirilor în masă. Comisia recunoaște, de asemenea, contextul specific al modificărilor legislative, introduse cu scopul declarat de a asigura supravegherea serviciilor publice și a utilizării fondurilor publice, de a proteja ordinea publică și de a ocroti grupurile vulnerabile, în special în cadrul structurilor Ministerului Migrației și Azilului. Comisia recunoaște, de asemenea, evoluțiile din modificările din 6 februarie 2026, inclusiv reducerea și clarificarea domeniului de aplicare al registrului, eforturile de raționalizare a cerințelor documentare și introducerea dialogului structurat cu societatea civilă.

85. Comisia observă că anumite aspecte ale art. 114 din Pactul privind azilul, precum și ale art. 24 și 25 din Codul migrației ridică întrebări cu privire la compatibilitatea lor cu standardele internaționale în materia drepturilor omului. În special, Comisia consideră că Registrul ONG-

[91] Dreptul administrativ elen, art. 20 alin. (1), (2) și art. 95 din Constituție și art. 16 și urm. din Codul de procedură administrativă (Legea nr. 2690/1999).

[92] *Adana TAYAD împotriva Turciei*, cererea nr. 59835/10 (2020), pct. 34: „Cu toate acestea, pentru a lua o decizie privind dizolvarea asociației, instanțele civile ar trebui să efectueze o evaluare independentă care să nu se bazeze în mod automat pe constatările adoptate de instanțele penale împotriva membrilor individuali ai asociației pârâte, în special atunci când ultimele hotărâri nu sunt definitive”. În contextul art. 7 și al art. 6 alin. (2), a se vedea, de asemenea, *G.I.E.M. S.r.l. și alții împotriva Italiei*, cererile nr. 1828/06 și alte 2 (2018), pct. 272–274 și pct. 317.

[93] CDL-AD(2018)013 – Ungaria – Opinie comună privind dispozițiile așa-numitului pachet legislativ „Stop Soros” care afectează direct ONG-urile (în special proiectul de art. 353A din Codul penal privind facilitarea migrației ilegale), pct. 89-90. *Jehovah's Witnesses of Moscow și alții împotriva Rusiei*, cererea nr. 302/02 (2010), pct. 159.

urilor și Registrul membrilor ONG ar putea fi îmbunătățite în continuare în ceea ce privește previzibilitatea și claritatea juridică și că unele dintre cerințele actuale de înregistrare, astfel cum sunt expuse în prezenta opinie, depășesc ceea ce este necesar într-o societate democratică, recomandând autorităților să ia măsuri pentru remedierea acestui aspect. Comisia recomandă, de asemenea, autorităților să introducă scutiri de răspundere penală în cazul infracțiunilor de facilitare în cazurile de asistență vitală și salvare sau de acordare de îngrijiri de bază migranților aflați în situație neregulamentară. În plus, Comisia constată că dispoziția privind răspunderea penală agravată nu este aliniată la principiul previzibilității, al securității juridice și al răspunderii penale individuale și este preocupată că o astfel de introducere poate conduce la pedepse disproporționate. În sfârșit, recomandă autorităților să clarifice în lege împrejurările în care răspunderea individuală poate conduce la radierea unei organizații.

86. Pe baza celor de mai sus, Comisia încurajează autoritățile să continue reforma în acest domeniu pentru a aborda aspectele de mai sus. Comisia formulează următoarele recomandări principale:

Registrul ONG-urilor și Registrul membrilor ONG

(1) Modificarea formulării art. 114 și a Deciziei ministeriale prin furnizarea unor definiții precise ale termenilor-cheie, precum criteriile de înregistrare, motivele de radiere și informațiile care pot face obiectul dezvăluirii publice.

(2) Limitarea puterii discreționare a autorităților de aplicare în deciziile privind înregistrarea și radierea, pentru a asigura o mai mare securitate juridică.

(3) Luarea în considerare a unor garanții suplimentare pentru a spori independența de reglementare și garanțiile procedurale în procesul decizional.

(4) Precizarea în mod clar a împrejurărilor în care secretarul general pentru Primirea Solicitanților de Azil poate emite o decizie de interzicere a înregistrării ONG-ului în cazul urmăririlor penale, impunând ca, înainte de a se angaja orice răspundere a organizației, să se adopte o decizie separată, independentă și motivată, care să demonstreze o legătură între conduita membrului individual și organizație, asigurând că răspunderea nu este atrasă în mod automat sau prin simpla asociere.

(5) Asigurarea faptului că puterea de a radia o persoană din Registrul membrilor ONG pe baza unei proceduri penale pendinte este rezervată organului judiciar competent, și nu autorității administrative.

(6) Limitarea obligației de înregistrare a membrilor în Registrul membrilor ONG la acei membri care, în virtutea funcțiilor lor, necesită acces la structurile Ministerului Migrației și Azilului sau gestionează fonduri publice.

(7) Furnizarea unei motivări clare care să demonstreze necesitatea și proporționalitatea pragului de finanțare de 30 % în raport cu scopurile urmărite.

(8) Limitarea obligațiilor de raportare, în măsura posibilului, la cele relevante pentru utilizarea fondurilor publice.

(9) Modificarea motivelor de radiere pentru a prevedea termene rezonabile și flexibile, introducând sancțiuni alternative, proporționale, astfel încât radierea din registru și interdicțiile pe termen lung să fie rezervate exclusiv încălcărilor grave sau repetate, asigurând că termenele și lista sancțiunilor sunt stabilite prin lege, și nu prin legislație secundară.

(10) Asigurarea faptului că funcționarea paralelă a mai multor registre care impun cerințe similare nu conduce la restricții disproporționate.

Infracțiunile de facilitare

(1) Introducerea unor scutiri de răspundere penală pentru persoanele care oferă asistență vitală și salvare sau care oferă îngrijiri de bază migranților aflați în situație neregulamentară exclusiv în scopuri umanitare, în art. 24 și art. 25 alin. (6).

(2) Limitarea expresă a răspunderii penale agravate la cazurile în care există o încălcare întemeiată a încrederii în legătură cu o poziție specială, asigurând principiul răspunderii penale individuale, și nu calitatea de membru al unui ONG ca atare.

(3) Prevederea unei evaluări independente a fiecărui caz individual pentru a respecta principiul proporționalității, asigurând că pedepsele penale pentru membrii ONG nu depășesc pe cele aplicate funcționarilor publici în circumstanțe similare.

(4) Precizarea mai clară a împrejurărilor în care ministrul migrației și azilului poate emite o decizie prin care se stabilește răspunderea conducerii ONG-ului și impunerea ca, înainte de a se angaja orice răspundere a organizației, să se adopte o decizie separată, independentă și motivată, care să demonstreze o legătură între conduita membrului individual și organizație, asigurând că răspunderea nu este atrasă în mod automat sau prin simpla asociere.

87. Comisia de la Veneția rămâne la dispoziția autorităților elene și a Adunării Parlamentare pentru asistență suplimentară în această chestiune.